

ไปราชการต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ ... มีความผิด ต้องพ้นจากตำแหน่ง !

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔๖ กำหนดให้การเดินทางไปราชการต่างประเทศ ซึ่งจะเบิกค่าใช้จ่ายได้ หมายถึง การเดินทางไปราชการนอกราชอาณาจักร โดยผู้ที่เดินทางไปจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ คือ (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่อนุมัติให้แจ้งเหตุผลการไม่อนุมัติด้วย และผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (๒) ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของรองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงลูกจ้างและพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ...

ส่วนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๒ กำหนดกรณีที่น่าสงสัยว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นมีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

คดีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายและระเบียบข้างต้น โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขออนุมัติเพื่อเดินทางไปราชการต่างประเทศแต่รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งว่า “ควรทบทวนใหม่ คุณกำหนดการแล้วไปเที่ยวนั่งรถ Coach ปรับอากาศกันทั้งวัน กินอาหารเวียดนาม มีงานอะไรให้ดู แม่น้ำห่าน แม่น้ำหอม บ้าบอ ไม่เห็นมีอะไรที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น งบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ ทำอะไรได้มากมาย โดยเฉพาะกับศูนย์เด็กเล็ก” การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเดินทางไปราชการ เพราะเห็นว่าตนมีดุลพินิจที่จะกระทำได้ ทั้งยังได้อนุมัติให้เจ้าหน้าที่และบุคคลภายนอกเข้าร่วมเดินทางไปแทนเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เดินทางไปด้วยโดยใช้งบประมาณของทางราชการ ทั้งสองกรณีถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

เหตุของคดีเกิดขึ้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้รับเรื่องร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบเกี่ยวกับการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสั่งการให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่าผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการเพื่อศึกษาดูงานที่ประเทศเวียดนามตามโครงการที่ได้ขออนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีจริง

นายอำเภอจึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้คืนสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ตามกฎหมาย

ประการแรก คือ การเดินทางไปราชการต่างประเทศของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ คำสั่งของรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ทบทวนโครงการถือเป็นการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการต่างประเทศหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนาคือจะทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณในการเดินทางไปราชการของส่วนราชการท้องถิ่นต้องอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณคุ้มค่าและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานราชการ สำหรับกรณีที่เป็นการเดินทางไปราชการต่างประเทศของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขออนุมัติให้เดินทางไปราชการต่างประเทศ แต่ปรากฏว่ารองผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ทบทวนโครงการดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาความคำสั่งของรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการเดินทางไปดูงาน และมีเจตนาคือให้ผู้ฟ้องคดีนำโครงการไปทบทวน ถือว่ายังไม่ได้มีการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปราชการตามที่เสนอ การที่ผู้ฟ้องคดีและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเดินทางไปราชการ จึงถือว่ามีเจตนาที่จะฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๗ (๑) โดยชัดแจ้ง

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คำสั่งให้ทบทวนโครงการไม่ใช่คำสั่งไม่อนุมัติ แต่เป็นเพียงคำสั่งให้ใช้ดุลพินิจ ทบทวนที่จะเดินทางไปราชการได้นั้น เห็นว่า เนื้อความที่สั่งให้ทบทวนมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งโดยมีเจตนาที่จะไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเดินทางไปราชการ หากว่าผู้ฟ้องคดีทบทวนแล้วไม่เห็นด้วยก็สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้นกำหนดไว้ แต่มีข้อว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้โดยพลการโดยมิได้สนใจกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

ประการที่สอง คือ การที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานเจ้าหน้าที่เดินทางไปทัศนศึกษาจำนวน ๓๓ คน แต่ในจำนวนนั้น ได้จัดให้มีบุคคลภายนอกจำนวน ๑๓ คนที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลร่วมเดินทางไปด้วยและเบิกจ่ายงบประมาณ ถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การอนุมัติของผู้ฟ้องคดีไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกที่จะมีสิทธิเบิกงบประมาณของทางราชการได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำหลักฐานเพื่อยืนยันการเบิกจ่ายงบประมาณโดยนารายชื่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เดินทางไปทัศนศึกษาเข้ามาแทนที่บุคคลภายนอกนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวข้อ ๗ (๒) ว่าด้วยอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งยังมีการสร้างพยานหลักฐานเท็จซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หากไม่รับดำเนินโครงการภายในกำหนดเวลาจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อราชการ เพราะได้วางเงินมัดจำที่เกี่ยวกับการเดินทางไปแล้ว และบุคคลภายนอกที่อนุมัติให้ไปทัศนศึกษาที่เป็นผู้นำชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชุมชนนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเดินทางไปราชการเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับโครงการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลผูกพันต่อการกระทำและงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำไปก่อนหน้าที่จะได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและบุคคลภายนอกเดินทางไปราชการ จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓๕/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศ ซึ่งจะต้องศึกษาระเบียบข้อบังคับให้ชัดเจน นอกจากนี้ การที่ผู้มีอำนาจมีความเห็นในลักษณะที่เป็นข้อสังเกตหรือเงื่อนไขใด ๆ ก็ควรที่จะต้องศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ โดยคดีนี้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่เสนอขออนุมัตินั้นจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ ความเหมาะสมของโครงการ หรือความคุ้มค่ากับเงินงบประมาณของทางราชการที่จะต้องใช้จ่าย และกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการ กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการอนุมัติให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเดินทางโดยใช้งบประมาณของส่วนราชการได้ หากฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าวไปโดยพลการและโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้ว ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้มีอำนาจอาจมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ !