

การใช้ดุลพินิจ ... ย้ายข้าราชการ !

นายณัฐพล ลือสืงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การย้ายหรือรับย้ายข้าราชการครูไม่ว่าจะให้ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. ที่ประสงค์จะย้ายและรับย้ายตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และต้องดำเนินการย้ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งในเรื่องนี้ ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติการย้ายประการหนึ่งว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจพิจารณากำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินการในการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นการเพิ่มเติมตามความเหมาะสมได้

การพิจารณาย้ายจึงเป็นอำนาจดุลพินิจของ อ.ก.ค.ศ. ที่มีอำนาจหน้าที่ แต่การใช้ดุลพินิจจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่สำคัญคือ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” ซึ่งหลักกฎหมายนี้มีสาระที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ให้คำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสม และความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของปัจเจกบุคคล

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยลักษณะดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 735/2555 กรณี อ.ก.ค.ศ. ประจำเขตพื้นที่การศึกษา ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณารับย้ายข้าราชการครูคนหนึ่งด้วยเหตุผลในเรื่องความจำเป็นของครอบครัว ความกั้นดาร์ห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทาง ในขณะที่ข้าราชการครูอีกคนหนึ่ง (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ได้รับการพิจารณาให้รับย้าย ทั้งที่เหตุผลในการย้ายเป็นไปในทำนองเดียวกัน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูโรงเรียน ก. และนางกิ่งข้าราชการครูโรงเรียน ข. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 ได้ยื่นคำร้องขอย้ายไปดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 โดยมีเหตุผลเพื่อย้ายกลับภูมิลำเนาและดูแลบิดามารดาและบุตรเช่นเดียวกัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1) ได้มีมติไม่อนุมัติรับย้ายผู้ฟ้องคดี แต่อนุมัติให้รับย้ายนางกิ่งโดยเห็นว่านางกิ่งมีเหตุผลความจำเป็นเดือดร้อนในเรื่องครอบครัวมากกว่าผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาย้ายข้าราชการครูที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 กำหนดไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีรับราชการมาประมาณ 18 ปี จึงน่าจะมีน้ำหนักคะแนนมากกว่านางกิ่งซึ่งรับราชการมาไม่เกิน 5 ปี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติรับย้ายนางกิ่งโดยใช้ดุลพินิจพิจารณาตามหลักความเหมาะสมทั้งที่มีการกำหนดแนวปฏิบัติแต่กลับไม่นำมาใช้พิจารณา จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ยึดระบบคุณธรรมและหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการสั่งหรือคำพิพากษายกเลิกคำสั่งย้ายนางกิ่งและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการพิจารณาย้ายตามคำขอ

ในเรื่องนี้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 ได้มีมติกำหนดแนวปฏิบัติการดำเนินการย้ายข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 โดยมีองค์ประกอบและน้ำหนักคะแนนในเรื่องเกี่ยวกับอายุราชการครูทั้งหมด อายุราชการในการดำรงตำแหน่งข้าราชการครูโรงเรียนปัจจุบัน เหตุผลความจำเป็นในการขอย้าย สภาพโรงเรียน และผลงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาย้อนหลัง 2 ปี แต่ ก.ค.ศ.

และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการในการย้ายข้าราชการครูต่างเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นแนวทางเดียวกันเพื่อให้เป็นบรรทัดฐาน

การใช้อำนาจพิจารณารับย้ายนางกิงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณารับย้ายข้าราชการที่อยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับย้ายตามความเหมาะสมโดยเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้ายได้ ซึ่งการพิจารณารับย้ายข้าราชการที่สังกัดอยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษาโดยพิจารณาองค์ประกอบด้านความจำเป็นเรื่องครอบครัว ประกอบกับสภาพแวดล้อมบริบทของโรงเรียน ความกั้นดาร์ห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทางว่าผู้ใดจะมีเหตุผลความจำเป็นมากกว่ากัน หากบุคคลใดมิได้รับย้ายจะได้รับความเดือดร้อนมากกว่ากันนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้ายในเบื้องต้นเพื่อเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้าย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณารับย้ายนางกิง ซึ่งเป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาถึงความจำเป็นเรื่องครอบครัวซึ่งมีภาระในการดูแลบุตรสองคนอายุ 1 ปี 4 เดือน และอายุ 2 เดือน ที่ยังต้องให้นมและต้องดูแลในเวลากลางคืน และต้องดูแลมารดาที่ป่วยด้วยโรคมะเร็งระยะที่ 2 โดยสามีของนางกิงก็มีได้อยู่ร่วมกัน ประกอบกับสภาพแวดล้อมบริบทของโรงเรียน ข. ของนางกิงมีความกั้นดาร์ห่างไกล นักเรียนส่วนมากเป็นชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงทำให้การเรียนการสอนมีความยากลำบาก และการเดินทางจากที่พักไปโรงเรียนมีระยะทางห่างไกลต้องใช้เวลาเดินทางประมาณ 3 ชั่วโมง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ฟ้องคดีที่แม้จะต้องดูแลบุตรอายุ 3 ปี มีบิดาป่วยเป็นอัมพาตและมารดาป่วยเป็นโรคเบาหวานที่ต้องดูแล แต่ด้วยบุตรของผู้ฟ้องคดีสามารถช่วยตัวเองได้บ้างแล้ว และมารดายังสามารถดูแลตัวเองและบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับแม้ระยะทางจากบ้านและโรงเรียนจะไกลเช่นเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีมีรถยนต์ส่วนตัวและมีบ้านพักบริเวณโรงเรียนสำหรับพักอาศัยได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริงและเหตุผลความจำเป็นแล้ว หากนางกิงมิได้รับย้ายจะได้รับความเดือดร้อนมากกว่าผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้รับย้ายนางกิงแทนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด

คดีนั้นนอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครูซึ่งต้องใช้ดุลพินิจโดยการเปรียบเทียบเหตุผลและคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของข้าราชการครูผู้ยื่นคำขอให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครูเป็นประการสำคัญแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นยังสามารถนำหลักการสำคัญของการใช้อำนาจดุลพินิจที่ปรากฏในคำพิพากษาดังกล่าวนี้ไปเป็นแนวทางในการใช้อำนาจได้เป็นอย่างดีว่า การใช้อำนาจดุลพินิจเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าจะดำเนินการไปในแนวทางใด ภายใต้ทางเลือกหลายแนวทางที่ล้วนแต่เป็นแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวย่อมไม่สามารถใช้ได้ตามอำเภอใจแต่ต้องเป็นไปภายใต้ขอบเขตและเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดไว้ และโดยคำนึงถึงหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญคือ “หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)” อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้อำนาจ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น