

การย้ายข้าราชการกับความจำเป็นที่ต้องออกคำสั่งย้าย

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การย้ายข้าราชการเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจเพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานราชการนั้นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการในองค์กรราชการได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่องานราชการ และโดยหลักการย้ายข้าราชการจะต้องให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน แต่บางกรณีอาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับความยินยอมจากข้าราชการนั้น ซึ่งโดยทั่วไปการย้ายข้าราชการจะมี ๒ ลักษณะ คือ การย้ายในกรณีปกติ (หรือย้ายตามฤดูกาล) โดยในรอบปีหนึ่งๆ หน่วยงานราชการหลายๆ แห่งจะมีการสำรวจความต้องการของบุคลากรในองค์กรที่ประสงค์จะขอย้ายหรือผู้มีอำนาจใช้อำนาจของตนฝ่ายเดียวพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ และการย้ายกรณีพิเศษ (หรือการย้ายนอกฤดูกาล) เช่น การย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการย้ายในกรณีปกติหรือการย้ายในกรณีพิเศษ หลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจจะต้องตระหนักและระมัดระวังก็คือ การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมและการใช้ “อำนาจดุลพินิจ” อย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เพราะแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจสามารถเลือกตัดสินใจได้อย่างอิสระก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจนั้นตามอำเภอใจหรือโดยไม่มีขอบเขต แต่การใช้ดุลพินิจจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

คดีปกครองที่จะยกมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ นอกจากจะสอดคล้องกับบรรยากาศการย้ายข้าราชการในรอบปกติของหน่วยงานของรัฐหลายๆ แห่งแล้ว ยังจะเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการทั้งในรอบการย้ายปกติและการย้ายในกรณีพิเศษให้มีการใช้อำนาจอย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อข้าราชการผู้ถูกย้ายและเกิดประโยชน์ต่อราชการอย่างแท้จริง

เรื่องที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมที่ดิน) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๘) ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ (นักวิชาการที่ดิน ๘) ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือเทียบเท่าหัวหน้าฝ่าย เนื่องจากประชาชนได้ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าเพื่อแก้ไขปัญหาในทางบริหาร เพื่อลดกระแสความกดดันจากมวลชนที่ร้องเรียน และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความเหมาะสมทั้งความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญงานด้านคุ้มครองที่ดินของรัฐ ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่ามีได้กระทำผิดและมีได้เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งยังเป็นการออกคำสั่งย้ายนอกฤดูกาลโดยไม่มีเหตุผลและเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งย้าย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตำแหน่งนักวิชาการที่ดิน ๘ ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐว่างลงเป็นระยะเวลากว่า ๔ เดือน โดยไม่ได้แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง มีเพียงหัวหน้ากลุ่มคุ้มครองที่ดินของรัฐเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งแทน หากตำแหน่งดังกล่าวมีงานสำคัญค้างอยู่หลายเรื่อง และจำเป็นต้องแต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และความชำนาญในด้านการคุ้มครองที่ดินของรัฐมาดำรงตำแหน่ง ก็ควรจะต้องรีบแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยเร็ว และควรจะต้องตั้งบุคคลที่ยังคงเหลือระยะเวลารับราชการก่อนเกษียณอีกอย่างน้อย ๒ ปี มาดำรงตำแหน่งเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจให้สำเร็จลุล่วง มิใช่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งมีระยะเวลารับราชการเหลืออีกเพียง ๗ เดือน ก็จะเกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งอาจจะไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจได้เต็มความรู้ความสามารถและอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้วเกือบ ๓ เดือน ก็ยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนี้แทน และการออกคำสั่งย้ายยังมีลักษณะที่รวบรัดและใช้เวลาด้วยความรวดเร็ว ทั้งๆ ที่ได้ปล่อยให้ตำแหน่งที่จะแต่งตั้งว่างมานานกว่า ๔ เดือน เหตุผลในการสั่งย้ายของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็น

เหตุผลที่ไม่อาจรับฟังได้ คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๔/๒๕๕๓)

เรื่องที่ ๒ คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจาก นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ๖ ว ซึ่ง ก.พ. กำหนดตำแหน่งเป็น ๗ ว ไปเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ๖ ว สำนักงานเกษตรอำเภอโชคชัย ที่ ก.พ. ไม่ได้กำหนดตำแหน่งเป็น ๗ ว โดยให้เหตุผลว่าเป็นการย้ายเพื่อปรับโครงสร้างใหม่ของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งย้ายดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมและจงใจกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งย้าย และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาทำงานที่เดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาบุคลากรของ สำนักงานเกษตรจังหวัดนครราชสีมา เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารกรมส่งเสริมการเกษตร และการบริหาร ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ให้มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง คือ พิจารณาโยกย้ายข้าราชการเพื่อเสนอผู้ว่าราชการ จังหวัดพิจารณาความดีความชอบหรือลงโทษทางวินัย ฯลฯ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เกษตรจังหวัดนครราชสีมา) เป็นประธานกรรมการ และเนื่องจากกรมส่งเสริมการเกษตรได้มีคำสั่งเลื่อน แต่งตั้ง โยกย้าย และยุบเลิกหลายตำแหน่ง ทำให้มีตำแหน่งว่าง ประกอบกับข้าราชการหลายคนที่สำนักงานเกษตรจังหวัดปฏิบัติงานไม่ตรงตามโครงสร้างกลุ่มงาน/ฝ่าย ซึ่งปัจจุบันการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานทั้งกรมส่งเสริมการเกษตรและจังหวัดมีการประเมินองค์รวมเกี่ยวกับงานที่มีการรับรองการปฏิบัติงานโครงการ ฉะนั้น ข้าราชการทุกคนจะมีผลงานเป็นตัวชี้วัด ซึ่งบางงานจะต้องคัดเลือกตัว บุคคลที่มีศักยภาพ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก เมื่อคณะกรรมการฯ มีมติย้ายผู้ฟ้องคดีและข้าราชการอีก ๑๐ รายเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ๖ ว สำนักงานเกษตรอำเภอโชคชัย จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่สามารถกระทำได้ในการเลือกสรรหรือ จัดหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานฝ่ายปกครอง เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการอันมีลักษณะเป็น การกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี หรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมาย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่สามารถขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ว ได้ ปรากฏว่าเหตุที่ผู้ฟ้องคดี มิได้รับการพิจารณา ส่วนหนึ่งเกิดจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการจัดส่งข้อมูลบุคคลและผลงานตามที่หน่วยงานกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เสียสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๕)

จากคดีทั้งสองข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการใช้อำนาจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ โดยผู้มีอำนาจ จะต้องพิจารณาบนฐานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและเคร่งครัดว่ามีเหตุผลความจำเป็นจะต้องย้ายข้าราชการผู้นั้น เพียงใด เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างไร การย้ายมีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่นั้น อย่างไร ซึ่งไม่เพียงแต่จะต้องพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความประพฤติ และความเหมาะสมกับหน้าที่ ความรับผิดชอบและลักษณะงานของตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากแต่ยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม และความจำเป็นว่าการออกคำสั่งนั้นสามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการย้ายเพื่อประโยชน์ของราชการ ลุล่วงเป็นจริงขึ้นมาได้ (หลักความเหมาะสมหรือหลักความสมเหตุสมผล) และจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นแก่การ ดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของ ข้าราชการน้อยที่สุด (หลักความจำเป็น) ทั้งจะต้องเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเสียหายที่เอกชนจะได้รับ (หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ) ด้วย การออกคำสั่งที่ไม่สามารถทำให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายที่ศาลปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งนั้นได้