

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นในประเทศไทย กระบวนการยุติธรรมไทยได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างเห็นได้ชัดเจนนระหว่างกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative justice) ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตลอดจนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในขอบเขตของฝ่ายปกครองที่ต้องดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แตกต่างกับการใช้อำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal procedure due process of law) สำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับประชาชนหรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลหรือจากการที่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น องค์กรตำรวจ ใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การจับกุมขังบุคคล การค้น ที่ไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 วรรคหนึ่ง กำหนดบทบาทสำคัญของศาลปกครองคือการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจอย่างถูกต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากมีการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะสั่งยกเลิกเพิกถอนการใช้อำนาจนั้น หรือหากเป็นการกระทำละเมิดหรือผิดสัญญาทางปกครองอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ก็มีอำนาจจะสั่งให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามความเป็นธรรมได้ ซึ่งนอกจากจะมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่ไม่พึงประสงค์หรือบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้แล้ว ยังเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและการสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะนำมาซึ่งการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามหลักนิติธรรม (Rule of law) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในประเทศสังคมประชาธิปไตยอีกด้วย

หลักการพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองแตกต่างจากศาลยุติธรรม กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว เช่น มีวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ซึ่งศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหมด มีกระบวนการที่เรียบง่าย รวดเร็วและประหยัด คู่กรณีสามารถดำเนินการด้วยตนเองไม่ต้องมีทนายความหรือมอบหมายให้ทนายความดำเนินการก็ได้ การที่ไม่ได้กำหนดแบบคำฟ้องไว้ เพียงแต่ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการครบถ้วน แต่หากมีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนหรือไม่สามารถเข้าใจได้ ตุลาการศาลปกครองจะแนะนำหรือสั่งให้แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด การยื่นฟ้องจะยื่นด้วยตนเองหรือยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ก็ได้และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ยกเว้น การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่านั้น

สำหรับบุคคลที่เข้ามาเป็นคู่กรณี เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับบริการของศาลปกครอง โดยทั่วไปคือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในส่วนของข้าราชการ (Officer) ซึ่งมี 2 สถานะ กล่าวคือ 1. ในสถานะของประชาชนทั่วไป และ 2. ในสถานะข้าราชการ ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งกำหนดไว้ให้เป็นของรัฐ อันเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Officer of the state) ที่มีและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เคารพและปฏิบัติต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตลอดจนดำเนินงานทางปกครองให้มีประสิทธิภาพให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งการใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ในทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (The principle of the legality of Administrative Action) หมายความว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ไม่ได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะทำได้เฉพาะแต่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น ในกรณีที่มีการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอให้ข้าราชการผู้นั้นหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลนั้นชี้แจง

แสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และยังสามารถฟ้องคดีอาญาในฐานะเป็นเจ้าของงานที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อีกสถานะหนึ่ง ข้าราชการ (Officer) ในสถานะที่เป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐและมีสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ(Right Holder) ที่จะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อตนด้วยความชอบธรรมเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจในการควบคุมดูแลหรือออกคำสั่งใด ๆ ในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และฉบับปัจจุบันคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2551) กฎหมายดังกล่าว จึงเป็นทั้งที่มาของสิทธิ (Source of Rights) ของข้าราชการที่มีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานและการดำรงชีวิตที่ดีและเหมาะสม และเป็นทั้งที่มาของอำนาจ (Source of Power) ของผู้บังคับบัญชาในการกำกับดูแลและควบคุมสั่งการให้ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการด้วยความถูกต้องเพื่อประโยชน์ของราชการ

การบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือการบริหารงานบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางทางการเมืองและเพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กฎหมายฉบับนี้จึงมีลักษณะพิเศษ โดยให้ดุลพินิจกับผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลหลายประการ ทำให้ผู้มีอำนาจสามารถเลือกตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ประกอบกับตั้งแต่ปี 2539 ได้มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักการสำคัญในการดำเนินงานทางปกครองเพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน เช่น การที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดนั้น จะต้องระบุเหตุผลให้คู่กรณีทราบด้วย ฉะนั้น เหตุผลที่ผู้มีอำนาจหยิบยกมากล่าวอ้างในการออกคำสั่ง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจว่าถูกต้องและชอบธรรมหรือไม่ เหตุใดจึงออกคำสั่ง เหมาะสมและจำเป็นหรือไม่ ชัดกับข้อเท็จจริงหรือกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

นับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองเมื่อปี 2544 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2551 พบว่า ลักษณะคดีที่มีการฟ้องมากที่สุด ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย บำเหน็จ บำนาญ สวัสดิการและการประกอบวิชาชีพ มีจำนวนคดีที่รับเข้าสูงถึง 7,832 คดี คิดเป็นร้อยละ 23.31 ของคดีที่รับเข้าทั้งหมดของศาลปกครองชั้นต้น¹ ซึ่งการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาจำนวนมาก นั้น เป็นผลให้คำสั่งหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถูกเพิกถอน อันอาจแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่มีชอบของผู้บังคับบัญชาจำนวนมาก ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปลายปีงบประมาณซึ่งถือเป็นฤดูกาลพิจารณาความดีความชอบหรือการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำปีหรืออาจรวมไปถึงช่วงการเปลี่ยนผ่านผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการต่าง ๆ อันมีสาเหตุเบื้องต้นมาจากการเกษียณอายุราชการ ทำให้ต้องมีการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นจำนวนมาก และช่วงการเปลี่ยนผ่านของผู้มีอำนาจทางการเมือง ข้าราชการที่สังคมไทยมักจะได้ยินเสมอ ๆ จากข้อร้องเรียนผ่านสื่อสารสิ่งพิมพ์หรือข่าวสารสาธารณะต่าง ๆ คือ ข้าราชการได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาโดยไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นโดยอาศัยเหตุผลต่าง ๆ นานา ตามที่ผู้มีอำนาจจะหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เช่น เพื่อความเหมาะสมและจำเป็น เพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นและสอดคล้องกับการบริหารงานบุคคล โดยในบางครั้งได้อาศัยเหตุผลทางด้านพฤติกรรมของข้าราชการเป็นฐานในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย เช่น เพราะมีพฤติกรรมกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา มีพฤติกรรมสร้างปัญหา ไม่สนองนโยบาย ไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือมีเหตุโกรธเคืองหรือทะเลาะวิวาท เป็นต้น ทำให้เกิดความไม่พอใจกับผู้ที่ได้รับคำสั่งและถึงแม้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกโยกย้ายจะสามารถโต้แย้งเหตุผลของการใช้อำนาจได้ว่าไม่ถูกต้องชอบธรรม ละเมิดสิทธิเสรีภาพและทำให้ข้าราชการได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เช่น ลิดรอนสิทธิเสรีภาพในความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือสูญเสียสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนหรือเดือดร้อนต่อการเดินทางหรือเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมากขึ้น ก็เป็นเพียงการใช้สิทธิตามขั้นตอนและกระบวนการของฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นเพราะในท้ายที่สุด เหตุผลที่ผู้ใช้อำนาจหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างย่อมต้องถูกต้องและเป็นธรรมเสมอในความรู้สึกนึกคิดของผู้ใช้อำนาจ ส่วนผู้ได้บังคับบัญชาก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งอย่าง

¹ รายงานข้อมูลสำคัญ ปี พ.ศ. 2551 ฉบับครึ่งปีแรก (ม.ค.-มิ.ย.), น. 28

หลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุที่คำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นมีผลผูกพันผู้รับคำสั่งให้ต้องปฏิบัติตามนับแต่ได้รับคำสั่งและหากไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อยุติข้อพิพาทเท่านั้น ซึ่งคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวนับวันจะมีแนวโน้มสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ อันอาจเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการประกอบกัน เช่น ข้าราชการรับรู้ถึงสิทธิ (Right acknowledgement) ที่มีอยู่ตามกฎหมายและสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมากขึ้น อันเนื่องจากระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองที่มีความพิเศษแตกต่างกับระบบศาลยุติธรรม ผู้ใช้อำนาจมีการใช้อำนาจเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองหรือพรรคพวก (Use power protect gain oneself and the partisan) มากขึ้น จริยธรรมและคุณธรรมในระบบราชการเสื่อมถอย (Moral principle decline) ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้นหรือระบบกฎหมายที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งผ่านความยุติธรรมมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่มีได้สร้างความเป็นธรรมอย่างแท้จริง และด้วยเหตุที่ข้าราชการเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐ เพื่อสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศและความสงบสุขของประชาชน โดยมีและใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ฉะนั้น หากข้าราชการถูกล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือละเมิดต่อความเป็นธรรมที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองเสียเอง โดยการใช้อำนาจหรือการควบคุมสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ดำรงอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม (justice) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (abuse of power) นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจโดยบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย ใช้อำนาจไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ใช้อำนาจโดยไม่สุจริต ใช้อำนาจในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม หรือการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควรหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (unreasonable use of power) หรือใช้อำนาจในลักษณะกีดกันแก่งัดลำเอียงให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย การใช้อำนาจที่ไม่ชอบดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่และความเดือดร้อนเสียหายต่อการดำรงชีวิตเฉพาะตัวและครอบครัวของข้าราชการนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว ยังกระทบต่อประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ในการดำเนินกิจการของรัฐ นำมาซึ่งความเดือดร้อนเสียหายกับสังคมประเทศและประโยชน์สาธารณะในวงกว้างโดยง่าย

มูลเหตุจูงใจให้ศึกษา

ด้วยเหตุที่การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นดุลพินิจที่ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจได้และการอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งมีความสำคัญที่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ออกคำสั่งว่าใช้อำนาจถูกต้องชอบธรรมตามขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในการออกคำสั่งแต่ละครั้งผู้มีอำนาจมักจะอ้างเหตุผลแตกต่างกัน แล้วแต่ว่าเหตุผลใดจะเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และหากผู้รับคำสั่งพึงพอใจกับเหตุผลที่อ้าง ก็จะไม่เกิดข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง แต่ถ้าผู้รับคำสั่งไม่พอใจไม่ว่าจะเป็นไปโดยเหตุหรือผลของคำสั่งก็ย่อมที่จะใช้สิทธิฟ้องเป็นคดีพิพาทเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาว่าเหตุผลที่ยกขึ้นมาอ้างนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยคู่กรณีจะหยิบยกการอ้างเหตุผลขึ้นโต้เถียงหรือสนับสนุนความเห็นของตนเป็นหลัก ประกอบกับในช่วงเวลานับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองจนถึงปัจจุบัน ศาลปกครองมีคำสั่งและคำพิพากษาเกี่ยวกับการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ อันเป็นผลทำให้ยุติข้อพิพาทจำนวนมาก ทั้งที่วินิจฉัยว่าเป็นการอ้างเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นผู้มีพฤติการณ์กระทำความผิดต่อผู้บังคับบัญชาและมีปัญหาในด้านการปกครอง เคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการออกคำสั่งได้พิจารณาอย่างรอบด้านโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงาน¹ และเป็นการใช้เหตุผลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นไปตามคำร้องขอย้าย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อมีคำร้องขอย้ายตามปกติ ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด แต่เมื่อการย้ายไม่เป็นไปตามคำขอย้าย จึงเป็นการนำข้อเท็จจริงที่มีได้มีอยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการย้าย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.215/2550) ดังนั้น จึงสมควรที่จะศึกษาการใช้เหตุผลของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจากคำพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อให้รู้ถึงเหตุผลที่ผู้มีอำนาจหยิบยกขึ้นมาอ้างว่ามืออย่างไรบ้างและรู้ถึงคำตัดสินของศาลปกครองว่า เหตุผลใดเป็นเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย และเหตุผลใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงผลกระทบอันเนื่องจากการออกคำสั่งย้ายข้าราชการเพื่อนำไปสู่แนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการให้มีหลักเกณฑ์มีแนวทางที่ไม่ลักลั่น มีเหตุผลที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดี

¹รายงานข้อมูลสำคัญ ปี พ.ศ. 2551 ฉบับครึ่งปีแรก (ม.ค.-มิ.ย.), น. 28

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง
- (2) เพื่อศึกษาเหตุผลที่ผู้มีอำนาจ (ฝ่ายปกครอง) ใช้อ้างในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ
- (3) เพื่อศึกษาผลกระทบ (ความเสียหาย) ที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ
- (4) เพื่อนำเสนอแนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการให้มีหลักเกณฑ์ มีแนวทางที่ไม่ล้าสมัย มีเหตุผลที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดี

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงสาระสำคัญของสิทธิ ความยุติธรรม เหตุผล และการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในฐานะเป็นกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ นอกจากนั้น ได้ศึกษาหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี ศึกษาความสำคัญและบทบาทของศาลปกครองในฐานะเป็นองค์กรหลักที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative justice) พร้อมกันนั้น ได้ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเฉพาะที่เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายกับข้าราชการผู้ได้รับคำสั่ง ในประเด็นเกี่ยวกับการอ้าง “เหตุผล” และปัญหาในการบริหารงานบุคคลภาครัฐอันเนื่องจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ได้ทราบถึงกระบวนการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง
- (2) ได้ทราบเหตุผลที่ผู้มีอำนาจใช้อ้างในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

(3) ได้ทราบผลกระทบ (ความเสียหาย) ที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

(4) ได้ทราบแนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการให้มีหลักเกณฑ์ มีแนวทางที่ไม่ล้าสมัย มีเหตุผลที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดี

นิยามศัพท์

กระบวนการคุ้มครองสิทธิ หมายความว่า กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีและคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

วินิจฉัยคำสั่ง หมายความว่า วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครอง

สิทธิของข้าราชการ หมายความว่า ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่ข้าราชการพลเรือนในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจในระบบบริหารงานบุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามกฎหมาย

การบริหารงานบุคคล หมายความว่า กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการของหน่วยงาน รวมทั้งการบำรุงรักษา การพัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อประโยชน์ของราชการ เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย

การแต่งตั้งโยกย้าย หมายความว่า การออกคำสั่งการย้ายข้าราชการของผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ให้ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติอยู่เดิม ไปดำรงตำแหน่งอื่น

ผลกระทบของคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ หมายความว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

เหตุผลที่ใช้อ้างในการออกคำสั่ง หมายความว่า ข้ออ้างที่ใช้ในการพิจารณาและสนับสนุนเพื่อขจัดความสงสัยและทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจจากการใช้อำนาจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ

การให้โอกาสและการรับฟังข้อโต้แย้ง หมายความว่า การใช้สิทธิของข้าราชการผู้รับคำสั่งในการชี้แจง โต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายและการรับฟังข้อโต้แย้งของหน่วยงานรัฐ

ชื่อแฟ้ม: 07บทที่ 1
ไดเรกทอรี: G:\13ปรานี
แม่แบบ: C:\Documents and Settings\admin\Application
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot
ชื่อเรื่อง: บทที่ 1
เรื่อง:
ผู้เขียน: ADMC
คำสำคัญ:
ข้อคิดเห็น:
วันที่สร้าง: 26/05/52 ๒๖/๐๕/๕๒ ๒๒:๒๖ น.
เปลี่ยนหมายเลข: 7
บันทึกล่าสุดเมื่อ: 11/06/52 ๑๑/๐๖/๕๒ ๑๓:๕๒ น.
บันทึกล่าสุดโดย: vip
เวลาในการแก้ไขทั้งหมด: 24 นาที
พิมพ์ครั้งสุดท้ายเมื่อ: 22/06/52 ๒๒/๐๖/๕๒ ๑๐:๒๔ น.
เป็นงานพิมพ์ที่เสร็จสิ้นขึ้นสุดท้าย
จำนวนหน้า: 8
จำนวนคำ: 2,407 (ประมาณ)
จำนวนอักขระ: 13,725 (ประมาณ)