

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษา เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง : ศึกษาการอ้าง “เหตุผล” ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ จะนำเสนอตามวิธีศึกษาที่แยกออกเป็น 2 วิธี คือ

1. จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จำนวน 5 คดี เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ และ
2. จากการสัมภาษณ์ตุลาการ ซึ่งเป็นความเห็นเฉพาะตัว ไม่มีผลผูกพันองค์กรศาลปกครองและตุลาการทั้งหมดแต่อย่างใด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาคำพิพากษา แบ่งออกเป็น

- 1) คำวินิจฉัยของศาลปกครอง
- 2) การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครอง
- 3) การอ้างเหตุผลของศาลปกครอง

ส่วนที่ 2 ผลการสัมภาษณ์ตุลาการเกี่ยวกับการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

ส่วนที่ 3 การอภิปรายผลการศึกษา

### ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาคำพิพากษา

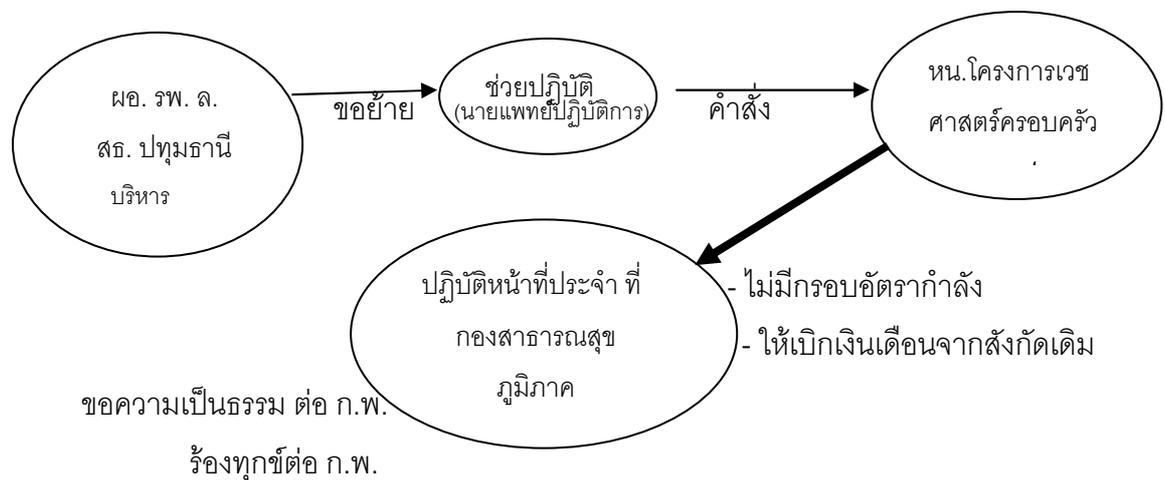
กรณีศึกษาที่ 1 การย้ายนายแพทย์ผู้อำนวยการโรงพยาบาลประจำจังหวัด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 458/2551)

คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ขณะที่ นาย พ. (ผู้ฟ้องคดี) ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. (นายแพทย์ 8 วช.) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ถูกประชาชนร้องเรียนว่า คิดค่ายา ค่ารักษาสูงกว่าที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ตรวจคนไข้หญิงไม่สุภาพและขาดจรรยาบรรณแพทย์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นการประจำ ต่อมา มีคำสั่งให้ย้ายไปช่วยปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาล ก. ตามคำขอ โดยนาย พ. ปฏิบัติงานได้ 2 ปี 8 เดือน ต่อมา เมื่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) ได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แล้ว นาย พ. ได้มีหนังสือขอกลับไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. ตามเดิม แต่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด กลับสั่งให้ไปเป็นหัวหน้าโครงการเวชศาสตร์ครอบครัว

ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ทั้งที่ไม่มีกรอบอัตรากำลัง ต่อมาปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งให้นาย พ. ไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาคเป็นการประจำ โดยให้เบิกจ่ายเงินเดือนทางสังกัดเดิม นาย พ. เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ขัดกับมติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการรักษาคุณธรรมและเป็นการไม่ถูกต้องตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงร้องทุกข์ต่อ ก.พ. ผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือให้ยกคำร้องทุกข์ นาย พ. จึงฟ้องขอให้ศาลปกครอง เพิกถอนคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาคเป็นการประจำ และเรียกค่าเสียหาย

### โครงสร้างการแต่งตั้งโยกย้าย



#### 1) คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีอำนาจออกคำสั่งย้ายได้ ตามนัยมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพ สอดคล้องกันรวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง และการที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ นาย พ. ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎระเบียบและนโยบายของ

ทางราชการตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพราะผลการสอบสวนปรากฏว่า นาย พ. กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง จึงนำเชื่อว่า นาย พ. มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่มักมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานและประชาชนที่มาใช้บริการ หากปล่อยปละละเลยให้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลต่อไป ย่อมคาดหมายได้ว่าจะเกิดความเสียหายต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณสุขประเภทหนึ่ง การออกคำสั่งให้ นาย พ. ไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาคเป็นการประจำ โดยเบิกเงินเดือนทางสังกัดเดิม โดยใช้อำนาจตามมาตรา 21 จึงเป็นการกระทำโดยมีเหตุผลอันสมควรและเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องกระทำ ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางบริหาร มิใช่กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง การออกคำสั่งดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเนื่องจากเดิม นาย พ. ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล การดำเนินการเพื่อพิจารณาตำแหน่งที่เหมาะสมในการออกคำสั่งย้าย จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบโดยพิจารณาหาตำแหน่งที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่ใหม่ ประกอบกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาแบบเดิม ๆ ขึ้นซ้ำอีก และเมื่อเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

## 2) การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า การที่ฝ่ายปกครองได้มีการออกคำสั่งย้ายนาย พ. มีสาเหตุมาจาก นาย พ. ซึ่งเป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในฐานะที่เป็นแพทย์ที่มีหน้าที่ดูแลผู้ป่วยหลายประการจากการร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ในองค์กรและประชาชนผู้ให้บริการจำนวนมากและจากการสอบสวนเรื่องร้องเรียนปรากฏว่ามีการกระทำผิดตามที่กล่าวหาจริง ฝ่ายปกครองจึงเห็นว่า การปล่อยให้พฤติกรรมยังคงมีอยู่ต่อไป ก็จะทำให้เกิดการร้องเรียนอยู่ต่อไปเช่นกัน ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อองค์กร ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาเป็นการเร่งด่วนในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงมีความเห็นให้ย้ายออกจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิม แต่การย้ายดังกล่าวมีข้อจำกัดทางการบริหารจัดการในเรื่องกรอบอัตรากำลังและไม่มีตำแหน่งและสถานที่ที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานและไม่สามารถตัดตำแหน่งจากส่วนภูมิภาคเข้ามาไว้ในส่วนกลางได้ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงได้ออกคำสั่งย้ายโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงสามารถสรุปแนวคิดของการให้เหตุผลของฝ่ายปกครองว่า เป็นไป “เพื่อประโยชน์ของราชการ” อย่างแท้จริง

ดังจะเห็นได้จากกระบวนการก่อนจะมีการออกคำสั่ง ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบข้อเท็จจริงและหารือหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปในกรณีที่เกิดความไม่ชัดเจนเพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องสำหรับประกอบการใช้ดุลพินิจและตัดสินใจใช้อำนาจออกคำสั่งย้ายโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและประโยชน์ของราชการ นอกจากนั้น ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ ซึ่งการออกคำสั่งย้ายเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการร้องเรียนอันเนื่องมาจากการบริหารราชการที่ไม่ชอบด้วยหลักการปฏิบัติราชการที่ดี เช่น หลักความเป็นธรรม หลักความโปร่งใส ส่งผลกระทบต่อการใช้บริการที่ดีของโรงพยาบาล ซึ่งอาจไม่ได้รับความไว้วางใจและเชื่อถือศรัทธาต่อสายตายของประชาชน การทำงานบริการไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่สามารถให้บริการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ตามวัตถุประสงค์ กระทบต่อประชาชนผู้รับบริการที่ไม่ได้รับบริการด้วยความถูกต้องเป็นธรรม ไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกในการได้รับบริการ ส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่น เสื่อมศรัทธาต่อแพทย์ บุคลากรและโรงพยาบาลและไว้วางใจต่อการบริการของโรงพยาบาลในที่สุด ถึงแม้การออกคำสั่งดังกล่าวจะสามารถคาดหมายได้ว่า จะเกิดข้อโต้แย้งระหว่างผู้บังคับบัญชา กับนาย พ. ซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่ง อันเนื่องมาจากความไม่พอใจว่าถูกกลั่นแกล้งและถูกลดตำแหน่งจากเดิมดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลแต่ถูกย้ายไปดำรงตำแหน่งนายแพทย์ปกติ อีกทั้ง เป็นการย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีกรอบอัตรากำลัง แต่ได้รับเงินเดือนจากสังกัดเดิม ซึ่งหากผู้บริหารมีความจริงใจย่อมต้องมีวิธีบริหารจัดการอัตรากำลังและตำแหน่งได้ รวมทั้ง อาจหาวิธีชดเชยผลประโยชน์ที่ขาดหายไปจากการมีคำสั่งโยกย้าย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในชั้นของระบบตรวจสอบภายในองค์กร ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาคำร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมอย่างครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและฝ่ายปกครองได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาและทบทวนการตัดสินใจตลอดเวลา ดังเช่นการหาหรือแนวทางปฏิบัติ ต่อ ก.พ. ในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองได้ใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการมาพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการและการปกครองบังคับบัญชา ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทุกด้านประกอบกันและการตรวจสอบหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยประสานความร่วมมือขอความเห็นจากหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไป จากนั้นได้ใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์ในการตรวจสอบและอ้างอิงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ

### 3) การอ้างเหตุผลของศาลปกครอง

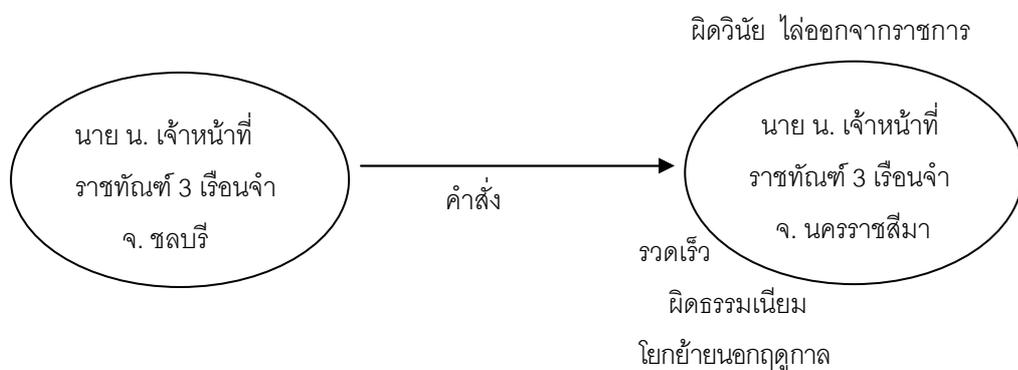
ศาลปกครองได้พิจารณา 2 ประเด็น คือ ในประเด็นการใช้อำนาจของ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่ามีอำนาจออกคำสั่งย้ายนาย พ. หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ศาลปกครอง พิจารณาโดยอ้างเหตุผล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่ควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปรนโยบายเป็น แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิด ผลสัมฤทธิ์และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกันรวมทั้ง เจริญรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ปลัดกระทรวง จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้นาย พ. ไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาคได้ ส่วนประเด็นที่ 2 ได้พิจารณาว่าการออกคำสั่งย้าย นาย พ. มีเหตุผลอันสมควรและจำเป็นในการ ออกคำสั่งหรือไม่ อันเป็นการวินิจฉัยว่า เหตุผลที่ฝ่ายปกครองอ้างเป็นเหตุให้ย้ายนาย พ. นั้น ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นนี้ ศาลปกครองวินิจฉัยโดยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ของฝ่ายปกครองว่าเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยว่า นาย พ. กระทำความผิด จริงตามที่มีการร้องเรียนในข้อหาคิดค่ายาและค่ารักษาสูงกว่าอัตราที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด จึงน่าจะเชื่อว่านาย พ. มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่มักมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานและประชาชน ที่มาใช้บริการ การปล่อยปละละเลยให้นาย พ. ทำหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลต่อไป ย่อม คาดหมายได้ว่าจะเกิดความเสียหายต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชนของโรงพยาบาล การออกคำสั่งย้ายนาย พ. จึงเป็นการกระทำที่มีเหตุผลอันสมควรและเป็นเรื่องจำเป็นต้องกระทำ คำตัดสินของศาลปกครองดังกล่าวสะท้อนให้เห็นหลักการสำคัญว่า ศาลมิได้จำกัดกรอบการนำ กฎหมายมาวินิจฉัยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลคือพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยตรงเท่านั้น ฝ่ายปกครองยังสามารถตรวจสอบ กฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้ได้ ซึ่งมีผลทำให้คดีนี้เกิดหลักการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจตาม พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่า เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะมีคำสั่ง ย้ายข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการวินิจฉัยคดี แต่เนื่องจากศาลปกครองต้องทำหน้าที่สร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองจึงไม่อาจจะเลยกฎเกณฑ์

ทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการได้ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาคดีนี้ซึ่งสะท้อนให้เห็นเป็น  
 อย่างดีถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยศาลเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมี  
 คำสั่งย้ายนาย พ. เพราะหากไม่ย้ายอาจเกิดความเสียหายต่อการบริการและส่งผลกระทบต่อการ  
 บริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ขณะเดียวกัน ศาลก็มีได้ละเลยที่จะคุ้มครองนาย  
 พ. โดยมีความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายปกครองว่า เมื่อเดิมนาย พ. เป็นผู้อำนวยการ  
 โรงพยาบาล การดำเนินการเพื่อพิจารณาตำแหน่งที่เหมาะสมในการออกคำสั่งย้าย เป็นความ  
 จำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ ต้องหาตำแหน่งที่เหมาะสมโดย  
 คำนึงถึงความรู้ความสามารถของนาย พ. ภารกิจในตำแหน่งหน้าที่ใหม่ ประกอบกับ  
 สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาแบบเดิม ๆ ขึ้นซ้ำอีก ซึ่ง  
 นอกจากศาลจะอาศัยหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีแล้ว คำตัดสินดังกล่าวยังเป็นการวาง  
 หลักการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการ  
 ย้ายข้าราชการว่า ต้องพิจารณหาตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่  
 ใหม่ ต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะ  
 เกิดขึ้นในลักษณะเดิมขึ้นอีก

**กรณีศึกษาที่ 2 การย้ายเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 112/2548)

นาย น. (ผู้ฟ้องคดี) เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมราชทัณฑ์ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่  
 ราชทัณฑ์ 3 เรือนจำกลางจังหวัดชลบุรี ถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งย้ายให้ไป  
 รักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 3 เรือนจำกลางนครราชสีมา นาย น. เห็นว่า เป็นการย้ายที่ไม่  
 เป็นธรรม ผิดธรรมเนียมปฏิบัติในการโยกย้าย จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งย้าย



### 1) คำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 52 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามที่ ก.พ. กำหนดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา มาตรา 68 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้มีอำนาจบรรจุตามมาตรา 52 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควร รักษาการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ว่างลงหรือที่ผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อนาย น. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 3 อธิบดีกรมราชทัณฑ์ จึงมีอำนาจสั่งให้ นาย น. ไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 3 เรือนจำกลางนครราชสีมาที่ว่างได้ ตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และก่อนอธิบดีกรมราชทัณฑ์ จะมีคำสั่งย้ายนาย น. ไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 3 เรือนจำกลางนครราชสีมา ผู้บัญชาการเรือนจำกลางชลบุรี ซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาย น. ได้มีหนังสือขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำอื่น เนื่องจาก นาย น. มีพฤติการณ์กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา มีปัญหาด้านการปกครอง เคยทำความผิดจนถูกลงโทษทางวินัยหลายครั้ง อธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งระดับ 6 ลงมา ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรมราชทัณฑ์โดยตรงพิจารณา

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นสมควรสั่งให้นาย น. ไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 3 เรือนจำกลางนครราชสีมา ต่อมาอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาเห็นว่าการที่เรือนจำกลางชลบุรีเสนอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อความเหมาะสม ขจัดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของเรือนจำและเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น จึงมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำกลางนครราชสีมา ตามความเห็นของคณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้ง ในการสั่งย้ายนี้ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงานแล้ว นาย น. อาจไม่พอใจที่ไม่ได้รับความสะดวกจากการถูกย้าย แต่การย้ายเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ย้ายผู้ได้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควร และการย้ายมิใช่การลงโทษ แต่เป็นเรื่องของความจำเป็น ความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่ต้องมีการกระทำความผิดทางวินัยเสียก่อน จึงจะสั่งย้ายได้ กรณีเป็นเรื่องของการบริหารงานที่ผู้บังคับบัญชาสามารถตัดสินใจจัดคนลงในตำแหน่งเหมาะสม ตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

มีการสั่งย้าย นาย น. โดยมีอคติหรือมีเจตนากลั่นแกล้งให้ได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว คำสั่งย้ายจึงชอบด้วยกฎหมาย

## 2) การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า การที่ฝ่ายปกครองได้มีการออกคำสั่งย้ายนาย น. มีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของนาย น. ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่หลายประการตามรายงานของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เช่น นับแต่นาย น. โอนย้ายมาได้กระทำผิดวินัยจนถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษรวม 9 ครั้ง ในความผิดที่แตกต่างกัน ทั้งในเรื่องขาดราชการ บกพร่องต่อหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังหลบหนี ไม่ปฏิบัติหน้าที่เวรยาม ไม่รักษาระเบียบวินัยว่าด้วยการเคารพระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อย ได้เถียงและใช้กิริยาจาจกก้าวร้าวต่อผู้บังคับบัญชา และขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและมีปัญหาในการปกครองบังคับบัญชา การให้ข้าราชการไปรักษาการในตำแหน่งจึงเป็นการย้ายเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน ขจัดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของเรือนจำ เป็นเยี่ยงอย่างในทางไม่ดีแก่ข้าราชการอื่น ๆ และจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ ดังนั้น จึงสามารถสรุปแนวคิดของการให้เหตุผลว่าเป็นไป “เพื่อประโยชน์ของราชการ” อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากกรณาดำเนินการต่าง ๆ ในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการออกคำสั่ง เมื่อนาย น. มีหนังสือร้องทุกข์ต่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ว่า การสั่งย้ายเป็นการสั่งที่รวดเร็วและผิดธรรมเนียมปฏิบัติและเป็นการโยกย้ายนอกฤดูกาลอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้เสนอให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรมราชทัณฑ์เป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นถึงความจำเป็นและประโยชน์ของหน่วยงาน และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่าสมควรย้ายเพื่อประโยชน์ของราชการ อธิบดีกรมราชทัณฑ์จึงได้พิจารณาคำร้องอุทธรณ์ และมีหนังสือแจ้งให้ทราบว่า การให้ข้าราชการไปรักษาการในตำแหน่งเป็นการย้ายเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของนาย น. ที่มีลักษณะต่อต้านการใช้อำนาจ เช่น การไม่ยอมเซ็นรับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ การแจ้งว่า ขอยอมให้ไล่ออกอย่างมีศักดิ์ศรีเพราะไม่ได้กระทำผิดการไม่ไปรายงานตัว ณ เรือนจำจังหวัดนครราชสีมาตามเวลาที่กำหนด จนเป็นเหตุให้ถูกดำเนินการทางวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกัน 15 วัน กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการออกคำสั่งย้าย นาย น. มิได้เกิดจากเจตนากลั่นแกล้งให้นาย น. ได้รับความเสียหาย แต่เกิดจากพฤติกรรมของนาย น. ซึ่งหากยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ ณ สถานที่เดิมอาจจะทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้นเพราะการบกพร่องต่อหน้าที่เวรยามในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้คุมในเรือนจำอาจส่งผลให้เกิดช่องทางให้นักโทษหลบหนีเรือนจำ ซึ่งย่อมนำมาซึ่งความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารงานในเรือนจำ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การมีคำสั่งย้ายนาย น. ไป

ปฏิบัติงานที่เรือนจำนครราชสีมา ฝ่ายปกครองพิจารณาเฉพาะตำแหน่งว่างเท่านั้น มิได้คำนึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หากแม้ นาย น. ต้องปฏิบัติงานที่เรือนจำจังหวัดนครราชสีมาเพราะสภาพแวดล้อมของสถานที่ปฏิบัติงานมิได้มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด อีกทั้ง ฝ่ายปกครองก็มิได้มีกระบวนการใด ๆ ที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของนาย น. ให้ตระหนักรู้ถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ กรณีจึงไม่แตกต่างจาก “การย้ายต้นไม้ที่มีพืชมจากที่แห่งหนึ่งไปปลูกในที่อีกแห่งหนึ่ง” ซึ่งย่อมเป็นปัจจัยก่อให้เกิดปัญหารูปแบบเดิม ๆ ในที่แห่งใหม่นั้นโดยง่าย

ดังนั้น จากการศึกษาการอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครองในกรณีการย้ายนาย น. เป็นการใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการองค์กรเป็นหลัก แต่ก็ได้ละเลยการใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์ ซึ่งแม้จะปรากฏให้เห็นเฉพาะกรอบกฎหมายที่เป็นหลักการสำคัญของการย้ายว่าผู้มีอำนาจสามารถสั่งข้าราชการที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนที่ว่างลงหรือที่ผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้นก็ตาม และส่วนกรอบกฎหมายที่ใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัย ถือเป็นคนละประเด็นกับการออกคำสั่งย้าย ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ด้วยการย้ายมิใช่การลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด

### 3) การอ้างเหตุผลของศาลปกครอง

ศาลปกครองได้พิจารณา 2 ประเด็น คือ อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งย้ายนาย น. หรือไม่ และคำสั่งย้ายมีเหตุผลสมควรอันถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การวินิจฉัยการใช้อำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ศาลปกครองได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาและให้มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ว่างลงหรือที่ผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนประเด็นว่าคำสั่งย้ายมีเหตุผลสมควรอันถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลได้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าฝ่ายปกครองได้พิจารณาอย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงานแล้ว ประกอบกับการย้ายเป็นเรื่องของการบริหารงานที่ผู้บังคับบัญชาสามารถคัดสรรหรือจัดคนลงในตำแหน่งที่เหมาะสมตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการและไม่จำเป็นต้องรอให้มีการกระทำผิดวินัยเสียก่อน ซึ่งการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวเป็นหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีนี้ตามแนวทางด้านนิติศาสตร์ ทั้งการนำกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานบุคคลมาใช้ในการพิจารณาและ

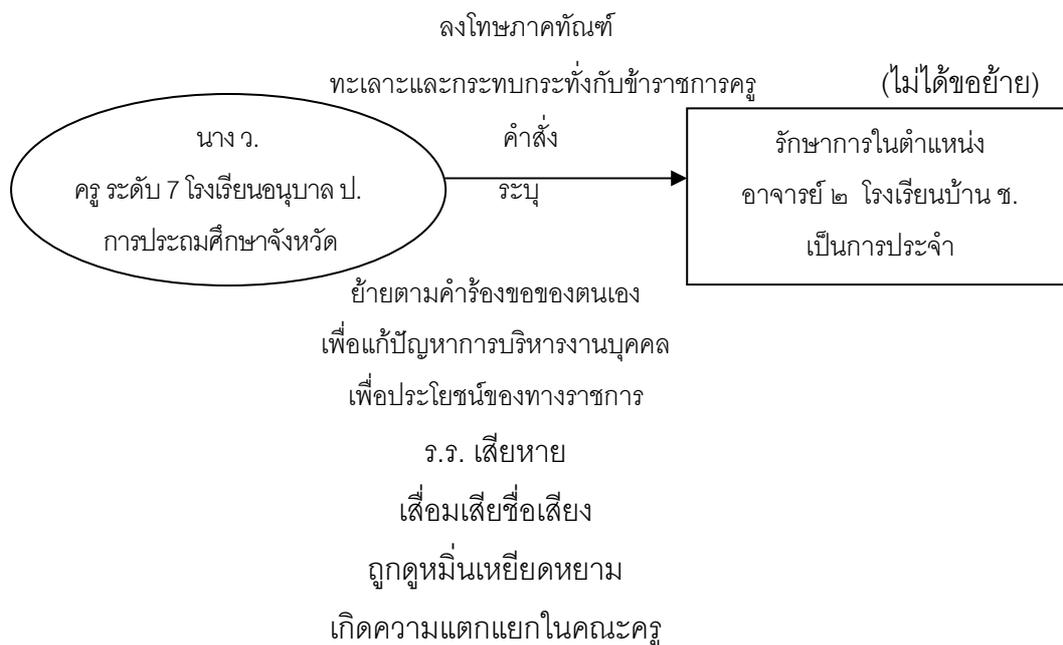
หลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเพียงการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ศาลปกครองไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ อย่างไรก็ตาม คดีนี้ศาลปกครองได้พิจารณาถึงภาวะวิสัยของผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจประกอบด้วยว่าการออกคำสั่งนี้มีได้มือคดีหรือเจตนาถ่วงถ่วงผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวจึงเป็นการนำแนวทางด้านรัฐศาสตร์ในประเด็นความมีภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good governance) มาพิจารณาประกอบด้วย

### กรณีศึกษาที่ 3 การย้ายข้าราชการครูโรงเรียนอนุบาล

(พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 215/2550)

นาง ว. (ผู้ฟ้องคดี) เป็นข้าราชการครูระดับ 7 โรงเรียนอนุบาล ป. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีปัญหาทะเลาะและกระทบกระทั่งกับข้าราชการครูรายหนึ่งสังกัดโรงเรียนเดียวกัน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์นาง ว. และข้าราชการอีกรายซึ่งนาง ว. ได้โต้แย้งว่าคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้สั่งลงโทษไม่มีอำนาจตามกฎหมายและไม่แจ้งให้นาง ว. ทราบความผิด ต่อมาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้นาง ว. ไปราชการในตำแหน่งอาจารย์ 2 โรงเรียนบ้าน ข. เป็นการประจำโดยระบุว่าย้ายตามคำร้องขอของตนเอง ซึ่งนาง ว. มิได้มีความประสงค์ขอย้ายแต่อย่างใด นาง ว. เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชุมพรที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปราชการในตำแหน่งอาจารย์ 2 โรงเรียนบ้าน ข.

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 ได้นำเรื่องการย้ายเข้าพิจารณาในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายข้าราชการครู และนำเข้าพิจารณาใน อ.ก.ค.จังหวัด เสนอให้ย้ายนาง ว. เนื่องจากมีการร้องเรียนกรณีทะเลาะวิวาทกันในโรงเรียน เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ คณะกรรมการฯ และ อ.ก.ค. พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่เสนอ และ อ.ก.ค. สปช. มีมติอนุมัติให้ย้ายนาง ว. ตามข้อเสนอ โดยระบุเหตุผลว่า “ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง” ต่อมาได้อนุมัติให้แก้ไขข้อความดังกล่าว เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ”



### 1) คำพิพากษาศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนระดับ 7 และระดับ 6 ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค. กรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเรื่อง การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ 2 ที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ดังนั้น เมื่อนาง ว. เป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 7 ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง (ย้าย) ได้ แต่จะต้องได้รับการอนุมัติจาก อ.ก.ค. สปช. เสียก่อน

สำหรับหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการครูนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งย้ายข้าราชการครูสายงานการสอน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การย้ายมี 4 กรณี คือ การย้ายกรณีปกติ การย้ายกรณีสืบเปลี่ยนที่ผู้ขอย้ายระบุขอย้ายสืบเปลี่ยนกัน การย้ายกรณีพิเศษ การย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการกำหนดว่า การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการครูสายงานการสอนเพื่อประโยชน์ของทางราชการและเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลกรณีเร่งด่วน เพื่อให้มีผลกระทบต่อการบริหารราชการ ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้ง (ย้าย) ได้ตามควรแก่กรณีและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 มีคำสั่ง ให้นาง ว. ไปรักษาการในตำแหน่ง อาจารย์ 2 โรงเรียนบ้าน ข. โดยระบุเหตุผลว่าเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หลังจากนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 ได้เสนอเรื่องการย้ายนาง ว. ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาการย้ายข้าราชการครูสายงานการสอนพิจารณา โดยระบุเหตุผลว่า เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จากนั้นเสนอเรื่องการย้ายนาง ว. ให้ อ.ก.ค. จังหวัด พิษณุโลก ระบุเหตุผลว่า เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการเช่นเดิม แต่ในการเสนอย้ายนาง ว. ให้ อ.ค.ก. สปช. พิษณุโลก ระบุในช่องหมายเหตุว่า “เป็นการย้ายตามคำร้องขอของตนเอง” ซึ่ง อ.ค.ก. สปช. พิษณุโลกแล้วมีมติอนุมัติตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เสนอ จากนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 จึงมีคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชุมพรแต่งตั้ง (ย้าย) นาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่รักษาการ โดยระบุเหตุผลว่า “ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง” เห็นว่า ในการเสนอเรื่องขอย้ายนาง ว. ให้ อ.ค.ก. สปช. พิษณุโลกเรื่องอนุมัติตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้เสนอขอย้ายนาง ว. ตามเหตุผลที่แท้จริงคือเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งย้ายข้าราชการครูสายงานการสอน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถ้าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เสนอเช่นนั้น อ.ค.ก. สปช. ก็จะได้พิจารณากลับกรองเหตุผลและข้อเท็จจริงของการขอย้ายเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายว่าจะสมควรอนุมัติหรือไม่ โดย อ.ค.ก. สปช. มีอำนาจดุลพินิจที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็ได้

ในเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เสนอเรื่องขอย้ายนาง ว. เป็นกรณีการย้ายให้ดำรงตำแหน่งว่างและย้ายสืบเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งตามคำร้องขอย้ายของข้าราชการประจำปี 2545 อันเป็นกรณีการย้ายตามปกติ อ.ค.ก. สปช. จึงยอมพิจารณาอนุมัติตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เสนอ การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เสนอเรื่องขอให้ย้ายนาง ว. ต่อ อ.ค.ก. สปช. เช่นว่านั้น ทั้ง ๆ ที่นาง ว. มิได้มีคำขอย้ายแต่อย่างใด จึงเป็นการนำข้อเท็จจริงที่มีได้อยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการเสนอขออนุมัติ ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้มีการกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เท่ากับเป็นการเสนอขอให้ อ.ค.ก. สปช. อนุมัติในเรื่องที่มีได้อยู่จริง อ.ค.ก. สปช. จึงมีมติอนุมัติการย้ายนาง ว. โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง

เป็นเหตุให้การอนุมัติ เห็นชอบของ อ.ค.ก. สปช. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 มีคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แต่งตั้ง (ย้าย) นาง ว. ให้ดำรงตำแหน่ง โดยระบุเหตุผลว่า “ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง” จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ฉะนั้น การที่พิจารณาอนุมัติให้แก้ไขข้อความในช่องหมายเหตุจาก “ตามคำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ” ก็มีได้มีผลทำให้คำสั่งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปแล้ว กลับกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อ อ.ค.ก. สปช. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการย้ายนาง ว. แล้ว โดยพิจารณาว่าเป็นการย้ายตามคำร้องขอของตนเอง จึงไม่ใช่กรณีตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (4)<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ มาตรา 41 วรรคสาม ยังบัญญัติกรอบเวลาในการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองเอาไว้ด้วยว่า กรณีตาม (4) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นหรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ ก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เสนอให้แก้ไขคำสั่งโดยแก้ไขข้อความในช่องหมายเหตุจาก “คำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ” ก็เป็นการแก้ไขข้อความที่เป็นสาระสำคัญไม่ใช่ข้อผิดพลาดทางธุรการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด คำสั่งย้ายนาง ว. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 2) การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า การที่ฝ่ายปกครองได้มีการออกคำสั่งย้ายนาง ว. มีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของนาง ว. ซึ่งมีปัญหากระทบกระทั่งกับข้าราชการครูรายหนึ่งในโรงเรียนด้วยกัน โดยต่างฝ่ายต่างแจ้งความกล่าวหาและดำเนินคดีอาญาซึ่งกันและกัน ทำให้โรงเรียนอนุบาล ป. ซึ่งเป็นโรงเรียนแกนนำปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้โรงเรียนนำร่องใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ต้องเสียหาย เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม เกิดความแตกแยกในคณะครู ส่งผล

<sup>1</sup> มาตรา 41 (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ (4) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาล ป. จึงเสนอความเห็นให้ย้ายนาง ว. เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ดังนั้น จากข้ออ้างดังกล่าวทำให้ทราบว่าสาเหตุการย้ายได้ว่าเป็นเพื่อรับข้อขัดแย้งหรือปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างคณะครูในโรงเรียนเดียวกันและเพื่อแก้ปัญหาในการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ดังจะเห็นได้จากภายหลังที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วฝ่ายปกครองอ้างว่าสามารถแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ถือเป็นความผิดพลาดอย่างยิ่งที่ฝ่ายปกครองมีการดำเนินการในลักษณะที่ปกปิดข้อเท็จจริงโดยการระบุในหมายเหตุว่าเป็นการย้ายตามคำร้องขอ ทั้งที่ข้าราชการผู้ถูกย้ายมิได้มีคำร้องขอและไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายใดอนุญาตให้ฝ่ายปกครองดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้แต่อย่างใด จนกระทั่งส่งผลให้ประเด็นดังกล่าวเป็นสาเหตุหลักของการเกิดข้อพิพาทและข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายปกครองและข้าราชการผู้ถูกย้าย ดังนั้น ถึงแม้การย้ายจะถือว่าเป็นเหตุจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ตาม แต่ก็ส่งผลต่อสภาพจิตใจของผู้ถูกย้ายให้คิดได้ว่าผู้บังคับบัญชามีอคติหรือเจตนาคลั่นแคลั่ง ถึงแม้ว่าฝ่ายปกครองจะชี้แจงว่าการระบุในบัญชีของหมายเหตุว่า “ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง” เป็นการคลาดเคลื่อนทางธุรการในการจัดพิมพ์ และได้เสนอเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อขอแก้ไข จากข้อความ “ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ” แล้วก็ตาม ดังนั้น แม้คำสั่งย้ายจะอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่กระบวนการในการที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งย้ายเป็นการนำข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด กล่าวคือ เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงประกอบการพิจารณาตัดสินใจ จนส่งผลให้คำสั่งที่ออกใช้บังคับนั้นไม่ถูกต้อง กรณีที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า ฝ่ายปกครองมิได้ยึดถือแนวทางด้านนิติศาสตร์เป็นฐานในการใช้อำนาจแต่อย่างใด แม้กระทั่งในขั้นตอนการขอการควบคุมตรวจสอบภายในขององค์กร ฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เมื่อนาง ว. มีหนังสือโต้แย้งการลงโทษภาคทัณฑ์และมีหนังสือคัดค้านและโต้แย้งการออกคำสั่งย้าย ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาข้อโต้แย้งหรือคำร้องทุกข์รวมทั้งต้องพิจารณาเหตุคัดค้านที่นาง ว. ยื่นขอคัดค้านตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น นอกจากนั้นฝ่ายปกครองในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชายังได้ใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์ที่ไม่ถูกต้องเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา การแสดงข้อความอันเป็นเท็จเพื่อสนับสนุนการออกคำสั่งและการพยายามที่จะแก้ไขข้อความเท็จให้เป็นความถูกต้องชอบ ถือเป็นความผิดพลาดและขาดหลักธรรมาภิบาลของผู้บังคับบัญชา และยังสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการทำงานของผู้บริหารองค์กรว่าไม่ได้มีมาตรฐานหรือรูปแบบการทำงานที่มีความโปร่งใสหรือ

สุจริตใจต่อผู้ได้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งย้ายโดยอาศัยสาเหตุที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างครูจนส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น ถือว่าฝ่ายปกครองได้ใช้แนวทางด้านการบริหารจัดการเข้ามาแก้ไข ปัญหา ซึ่งเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจที่จะออกคำสั่งย้ายข้าราชการตามที่เห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมและจำเป็น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งแต่งตั้งนาง ว. จึงสอดคล้องกับรูปแบบการอ้างเหตุผลตามที่ศึกษา ซึ่งคำพิพากษานี้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของนาง ว.

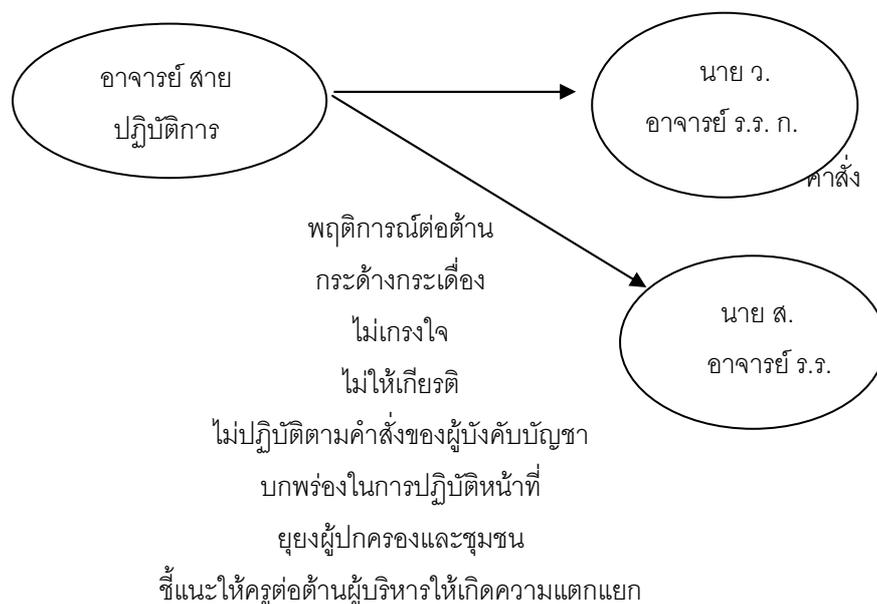
### 3) การอ้างเหตุผลของศาลปกครอง

ศาลปกครองได้พิจารณาให้เหตุผล โดยมุ่งเน้นแนวทางด้านนิติศาสตร์ ในประเด็นการใช้อำนาจของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดในการออกคำสั่งย้ายนาง ว. ซึ่งศาลได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ว่า เลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทน เรื่อง การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ 2 ที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา นาง ว. เป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 7 ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง (ย้าย) ได้ แต่จะต้องได้รับการอนุมัติจาก อ.ก.ค. สปช. ประเด็นหลักเกณฑ์การย้ายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งย้ายข้าราชการครูสายงานการสอน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีการขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตามขั้นตอนของกฎหมายในกรณีที่มีการระบุดูข้อความ เรื่องการย้ายนาง ว. ผิดพลาดว่าไม่ใช่กรณีตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (4) และ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งศาลได้อธิบายหลักกฎหมายไว้ด้วยว่า กรอบเวลาในการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองตาม (4) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตาม ส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ ก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้พิจารณาแนวทางการบริหารจัดการของฝ่ายปกครองว่า การอ้างว่าแก้ไขคำสั่งโดยแก้ไขข้อความในช่องหมายเหตุจาก “คำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของ

ทางราชการ” นั้น ถือเป็น การแก้ไขข้อความเป็นสาระสำคัญไม่ใช่ข้อผิดพลาดทางธุรการตามที่ ฝ่ายปกครองอ้าง

#### กรณีศึกษาที่ 4 การย้ายอาจารย์สายปฏิบัติการสอนในกรุงเทพมหานคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2550)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นอาจารย์สายปฏิบัติการสอนอยู่ที่โรงเรียน พ. สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ต่อมาปลัดกรุงเทพมหานคร(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ว. (ผู้ฟ้องคดีที่ 1) ให้ไปดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 โรงเรียน ก. และแต่งตั้งนาย ส. (ผู้ฟ้องคดีที่ 2) ให้ไปดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 โรงเรียนวัด ล. โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ยื่นคำร้องขอย้ายและเห็นว่าเป็นการย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองและให้มีคำสั่งย้ายกลับโรงเรียนเดิม



#### 1) คำพิพากษาศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์การดำเนินการย้ายข้าราชการครู กรุงเทพมหานครทั้งสายบริหารและสายการสอน กรณีที่ข้าราชการครูไม่ได้ยื่นคำร้องขอย้าย กำหนดไว้ 2 กรณี คือ กรณีข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนเดียวกันมาเป็นเวลาติดต่อกันนานตั้งแต่ 8 ปีขึ้นไป ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งยังโรงเรียน

อื่นได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าตัวทราบ เพื่อให้ข้าราชการครูมีความกระตือรือร้นขึ้น และเป็นการสอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคลที่ให้โอกาสข้าราชการได้ย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันบ้าง กรณีข้าราชการครูกรุงเทพมหานครมีพฤติการณ์อันส่อไปในทางที่เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่โรงเรียน หรืออยู่ในระหว่างดำเนินการทางวินัย หรือไม่เป็นที่ยอมรับของชุมชน เนื่องจากมีพฤติกรรมความประพฤติไม่เหมาะสม ฯลฯ ซึ่งการย้ายข้าราชการครูกรณีนี้ให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ในเบื้องต้นก่อนที่จะเสนอให้สำนักงานการศึกษาดำเนินการย้ายออกจากโรงเรียน เพื่อมิให้ข้าราชการครูนั้นไปสร้างปัญหาให้กับโรงเรียนอื่นอีกต่อไป

ขณะที่ปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ช่วงที่ 1 ประจำปี 2544 ผู้อำนวยการโรงเรียน พ. ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้มีหนังสือบันทึกรายงานต่อผู้อำนวยการเขตว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคอยกีดกันแกล้งโดยมีการทำหนังสือลงชื่อปลอมร้องเรียนใส่ร้ายตนไปยังผู้บังคับบัญชาและหนังสือพิมพ์ไม่ว่าตนจะทำอะไรก็ถูกร้องเรียนทุกครั้งทำให้ต้องคอยชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง ทำให้ไม่มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เชื่อว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสาเหตุมาจากการที่ตนขัดผลประโยชน์มิให้นำขนมมาขายบนอาคารเรียน จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์ต่อต้าน กระด้างกระเดื่องไม่เกรงใจ ไม่ให้เกียรติและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เช่น ไม่ส่งบันทึกการสอนไม่ควบคุมดูแลการเข้าแถวและการรับประทานอาหารของเด็กนักเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคอยตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน และคอยยุยงให้ครูต่อต้านผู้บริหาร ทำให้เกิดการแตกความสามัคคีในโรงเรียน สร้างความหนักใจแก่ผู้บริหาร จึงขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากโรงเรียน

เมื่อผู้อำนวยการเขต ได้พิจารณารายงานของผู้ผู้อำนวยการโรงเรียน พ. แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่ถึงขั้นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่เพื่อให้เกิดความสงบในโรงเรียน เห็นควรให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากโรงเรียน พ. ไปอยู่โรงเรียนอื่นใกล้บ้านตามความเหมาะสม ผู้อำนวยการเขต จึงได้รายงานให้ผู้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ได้รับรายงานจากผู้อำนวยการเขตดังกล่าวแล้ว จึงได้ทำการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในทางลับ พบว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมตามที่ผู้บังคับบัญชารายงานจริง แต่ไม่ถึงขั้นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา จึงเสนอต่อปลัดกรุงเทพมหานคร ว่า เห็นควรให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองและข้าราชการครูในสังกัดคนอื่น ๆ อีกรวม 13 คน ที่มีพฤติกรรมทำนองเดียวกันนี้ ไปยังโรงเรียนที่ยังขาดอัตรากำลัง

ครูและเป็นโรงเรียนที่อยู่ไม่ไกลจากบ้านพักอาศัย ในคราวเดียวกับการย้ายข้าราชการครูที่ยื่นคำร้องขอ ย้ายด้วย เพื่อให้ข้าราชการครูได้มีโอกาสเปลี่ยนสภาพแวดล้อม ทั้งสภาพการทำงานและเพื่อน ร่วมงาน เพื่อจะได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ซึ่งปลัด กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบตามเสนอ จึงได้ลงนามในคำสั่ง (ย้าย) ข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร ตำแหน่งอาจารย์สายปฏิบัติการสอน จำนวน 200 คน ซึ่งมีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองรวมอยู่ด้วย

ถือได้ว่า ปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาทาง ปกครองได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว หากจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยก่อนออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ แม้คำสั่งพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่โดยที่ มาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ใน (1) ให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นการบรรจุ การแต่งตั้ง เป็นคำสั่ง ที่ไม่ต้องนำความตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ ดังนั้น การออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองตามคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งแต่อย่างใด จึงถือว่าปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ ดำเนินการตามกระบวนการออกคำสั่งในส่วนที่แต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยชอบแล้ว

โรงเรียน พ. เป็นโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นโรงเรียนนาร่อง 1 ใน 70 โรงเรียนของกรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาสู่ระบบประกันคุณภาพจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งการจะ บริหารกิจการของโรงเรียนให้บรรลุสู่เป้าหมายดังกล่าวได้ ผู้บริหารจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจาก บุคลากรทุกฝ่ายภายในโรงเรียนเป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์ไป ในทางไม่ให้ความร่วมมือและมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ แม้พฤติการณ์ ดังกล่าวไม่ถึงขั้นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ก็ถือว่าเป็นอุปสรรคในการพัฒนา โรงเรียนสู่ระบบประกันคุณภาพได้ ปลัดกรุงเทพมหานคร จึงเห็นชอบให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปยัง โรงเรียนที่ขาดแคลนอัตรากำลังครูและเป็นโรงเรียนที่อยู่ใกล้กับที่อยู่ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแจ้งไว้กับ ทางโรงเรียน กรณีจึงถือว่า ปลัดกรุงเทพมหานคร ได้ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยชอบแล้ว ดังนั้น เมื่อกระบวนการออกคำสั่งและการใช้ดุลพินิจของ ปลัด กรุงเทพมหานคร ในการออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยชอบ คำสั่ง กรุงเทพมหานครในส่วนที่แต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อ คำสั่งชอบด้วยกฎหมาย แม้เป็นการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปดำรงตำแหน่งยังโรงเรียนที่อยู่ไกล

จากที่อยู่มากขึ้น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับระหว่างที่พักกับที่ทำงานมากขึ้นก็ ตาม ก็ไม่อาจถือว่า ปลัดกรุงเทพมหานคร กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

## 2) การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาคดีพิพาทดังกล่าว การออกคำสั่งย้ายมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของนาย ว. และนาย ส. ซึ่งจากการรายงานของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นต่อผู้อำนวยการเขตว่า นาย ว. และนาย ส. คอยก่อกวนแกล้งโดยมีการทำหนังสือลงชื่อปลอมร้องเรียนใส่ร้าย ไปยังผู้บังคับบัญชา และหนังสือพิมพ์ และไม่ว่าจะทำอะไรก็ถูกร้องเรียนทุกครั้ง ทำให้ต้องคอยชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชา ทุกครั้ง ทำให้ไม่มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้โรงเรียน พ. เกิดความสงบและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียน พ. ได้รับการคัดเลือกจากกรุงเทพมหานคร ให้เป็นกลุ่มโรงเรียนนำร่อง 1 ใน 70 โรงเรียนที่ต้องพัฒนาสู่ระบบประกันคุณภาพจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งบุคลากรทุกคนในโรงเรียนจะต้องให้ความร่วมมือสนับสนุนและส่งเสริมการบริหารงานของโรงเรียน และการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมไม่สนองนโยบายของโรงเรียนไม่ให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ สร้างปัญหา ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มีพฤติกรรมต่อต้านไม่เชื่อฟังผู้บริหาร ไม่ใส่ใจในหน้าที่ บกพร่องต่อหน้าที่ใน งานที่รับผิดชอบในฐานะครู กล่าวคือ ไม่เตรียมการสอน ไม่ทำแผนการสอน ไม่ส่งแผนการสอนให้ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่รับผิดชอบตรวจ ไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อกำหนดของโรงเรียนและมีพฤติกรรมส่อไปทางที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อโรงเรียน ในทางขึ้นอายุของผู้ปกครอง และชุมชนให้เกิดความเข้าใจผิดว่าการเงินในโรงเรียนไม่โปร่งใส กระด้างกระเดื่อง ไม่มีความเกรง ผู้บังคับบัญชา ไม่ให้เกียรติผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในโรงเรียนและชี้แนะให้ครูต่อต้านผู้บริหาร ซึ่งทำให้เกิดความแตกแยก ระหว่างผู้บริหารและครู สร้างความหนักใจให้ผู้บริหาร เป็นผู้ไม่กระตือรือร้นในการเรียนการสอน ไม่ยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนและต่อต้านการปฏิรูปการเรียนรู้และความเปลี่ยนแปลงด้าน วิชาการ กระบวนการทำงาน การพัฒนาอาคารสถานที่ หลังจากนั้น ผู้อำนวยการเขตได้รายงานต่อ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา และได้ตรวจสอบพฤติกรรมในทางลับปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงาน จึงได้เสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจให้มีคำสั่งย้ายตามขั้นตอน ดังนั้น แนวคิดที่จะนำไปสู่เหตุผลของการย้ายจึงเป็นไป “เพื่อประโยชน์ของราชการ” อย่างแท้จริงเพราะนอกจากจะไม่ได้ ได้รับความร่วมมือกับบุคลากรในโรงเรียนด้วยกัน ยังอาจขยายวงกว้างไปยังผู้ปกครอง เด็กนักเรียนและชุมชน และหากปล่อยให้เหตุการณ์ดังกล่าวดำเนินอยู่ต่อไป ย่อมจะมีผลทำให้ผู้บริหารโรงเรียนไม่สามารถบริหารงานให้บรรลุ เป้าหมายและกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนิน

กิจการของโรงเรียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง แต่งตั้งโยกย้ายนี้ ได้ดำเนินการภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยได้มีการรวบรวมข้อเท็จจริง อย่างครบถ้วนและใช้ดุลพินิจตัดสินใจตามหลักการใช้ดุลพินิจ ทั้งความจำเป็น ความเหมาะสม และความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การพิจารณาความจำเป็นของการย้าย ได้คำนึงถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยในโรงเรียนเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์เป็นสำคัญเนื่องจากโรงเรียน พ. เป็นโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นโรงเรียนนำร่อง 1 ใน 70 โรงเรียนของกรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาสู่ระบบประกันคุณภาพจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งการจะบริหารกิจการของโรงเรียนให้บรรลุ สู่เป้าหมายได้ จำต้องได้รับความร่วมมือจากบุคลากรทุกฝ่ายภายในโรงเรียนเป็นสำคัญ ทั้งการ ย้ายครั้งนี้ก็ได้พิจารณาโรงเรียนที่จะให้ไปปฏิบัติหน้าที่แล้วว่าไม่ได้สร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ข้าราชการผู้ถูกย้ายจะได้รับ และเป็นการให้ย้ายไปยังโรงเรียนที่ขาดอัตรากำลังครูและ เป็นโรงเรียนที่อยู่ไม่ไกลจากบ้านพักอาศัย อีกทั้งการย้ายสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่จะให้ ข้าราชการได้มีโอกาสเปลี่ยนสภาพแวดล้อม ทั้งสภาพการทำงานและเพื่อนร่วมงาน เพื่อจะได้ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันการออกคำสั่งย้าย ข้าราชการออกจากพื้นที่จะมีผลทำให้ผู้บริหารโรงเรียนสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครองได้ใช้แนวทางทั้งด้าน นิติศาสตร์โดยได้มีการใช้ดุลพินิจถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในชั้นกระบวนการ พิจารณาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นระบบการตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครองนั้น องค์กรฝ่าย ปกครองไม่ได้ถือปฏิบัติต่อกระบวนการตรวจสอบนี้ โดยผู้มีอำนาจไม่ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในเวลาที่กฎหมาย ซึ่งหากผู้มีอำนาจได้มีการพิจารณาตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ก็จะได้ ตรวจสอบหรือสอบทานการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจออกคำสั่งว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร อันเป็นการลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นได้ระดับหนึ่ง กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายปกครองยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวทางด้านนิติศาสตร์เท่าที่ควร นอกจากนี้ ฝ่ายปกครอง ยังได้ใช้อำนาจในแนวทางรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการที่ดี ดังจะเห็นได้จากการที่ปลัด กรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งย้ายนาย ว. และ นาย ส. ในรอบการย้ายปกติ ซึ่งมีข้าราชการถูกย้าย จำนวนมากทำให้ลดกระแสข้อขัดแย้งลงได้ระดับหนึ่ง การตัดสินใจเลือกสถานที่ทำงานใหม่ของ นาย ว. และนาย ส. ได้นำคำขอย้ายที่เคยยื่นไว้มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาสั่งการ เพื่อ ไม่ให้ผู้ถูกย้ายได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากขึ้น หรือการสอบสวนพฤติกรรมในทางลับ

ภายหลังจากที่ได้รับรายงานจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้น อันแสดงให้เห็นถึงภาวะผู้นำ ซึ่งจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ไม่มีอคติลำเอียงหรือเชื่อตามข้อรายงานโดยไม่ได้ตรวจเช็คข้อมูล อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปกครองโดยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

### 3) การอ้างเหตุผลของศาลปกครอง

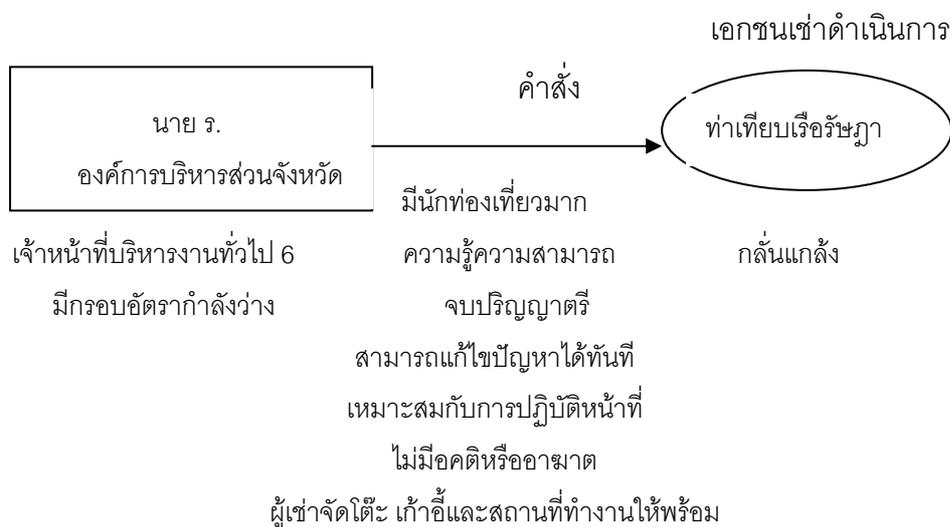
ศาลปกครองได้พิจารณา 2 ประเด็น คือ กระบวนการออกคำสั่งขอด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ ศาลได้วินิจฉัยตามหลักเกณฑ์การย้ายข้าราชการครูกรุงเทพมหานครตามหนังสือของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ยังได้วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ทั้งประเด็นการพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 29 และการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและการชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา 30 ซึ่งในกรณีการออกคำสั่งย้ายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ใน (1) ส่วนประเด็นที่ 2 คือ การใช้ดุลพินิจขอด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในการออกคำสั่งย้ายนั้นกฎหมายให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะมีคำสั่งย้ายข้าราชการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นต่อการบริหารราชการ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยโดยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจหรือไม่ ประกอบกับศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นศาลปกครองจึงได้ใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์และการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารกิจการประกอบกันด้วย

### กรณีศึกษาที่ 5 การย้ายข้าราชการไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัฐฯ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 90/2547)

นาย ร. (ผู้ฟ้องคดี) เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานทั่วไปหรืองานเลขานุการที่ยากมาก ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้นาย ร. ไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัฐฯ ซึ่งเป็นท่าเทียบเรือที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการใช้ท่าเทียบเรือให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและประสานงานระหว่างผู้เช่าท่าเทียบเรือกับองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำเทียบเรือ นาย ร. เห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกั้นแกล้งและไม่ชอบด้วยกฎหมาย



### 1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

แม้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 แต่การออกคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ และต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่งโดยใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ ดังนั้น แม้คำสั่งให้นาย ร. ไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ทำเทียบเรือจะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลกิจการทำเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ นาย ร. ออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำก็ได้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราวและในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารกระทำได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องไปนั่งปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเทียบเรือประกอบกับนาย ร. มีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ

หลายด้าน การให้ นาย ร. ไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น ๆ ได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งย้ายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่สั่งให้นาย ร. ไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ

## 2) การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาคดีพิพาทดังกล่าว การออกคำสั่งย้ายมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจ ซึ่งมีลักษณะที่อำพรางเจตนาที่แท้จริง โดยเจตนาที่แสดงออกมามีลักษณะที่นัยได้มีการอ้างประโยชน์ของราชการ กล่าวคือ อ้างว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจตามมาตรา 39 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ท่าเทียบเรือรัฐวิสาหกิจเป็นท่าเทียบเรือที่เป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นท่าเทียบเรือท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ และมีนักท่องเที่ยวใช้บริการจำนวนมาก จึงเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องควบคุมดูแลและให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและผู้ให้บริการ จึงมีความจำเป็นในการดูแลการใช้ท่าเทียบเรือ ประสานงานกับผู้เช่าตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการจะแต่งตั้งข้าราชการผู้ใดไปปฏิบัติหน้าที่อันใดเป็นดุลพินิจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สามารถกระทำได้ตามความเหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ และการให้นาย ร. ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นาย ร. เป็นผู้มีความรู้ถึงชั้นปริญญาตรี จึงมอบหมายงานที่เหมาะสมให้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราชการ มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะสอดส่องดูแลควบคุมผู้เช่าให้ปฏิบัติตามสัญญา หากเกิดปัญหาอุปสรรคสามารถแก้ไขได้ทันเวลาที่ ประกอบกับการสั่งให้ไปปฏิบัติงานครั้งนี้ได้สั่งให้ผู้เช่าจัดหาโต๊ะ เก้าอี้และสถานที่ทำงานให้แล้ว และการออกคำสั่งครั้งนี้มิใช่การสั่งย้ายเพราะนาย ร. ยังคงดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 ส่วนอำนวยการ รับเงินเดือนเช่นเดิมและไม่ใช่การช่วยราชการ แต่เป็นการให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะ นอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อนาย ร. ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับแจ้งยืนยันคำสั่งเดิม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครองได้ใช้แนวทางทั้งด้านนิติศาสตร์ โดยการอ้างอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังได้ใช้

แนวทางในด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการมาพิจารณาออกคำสั่งย้ายด้วย ในประเด็นเรื่องของการจัดการและควบคุมดูแลทรัพย์สินและกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงแม้การใช้แนวทางทั้งสองแนวทางดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการบริหารกิจการภาครัฐที่ดีก็ตาม

### 3) การอ้างเหตุผลของศาลปกครอง

ศาลปกครองได้พิจารณาประเด็นเดียวว่าการออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งคดีนี้ศาลได้อ้างเหตุผลทั้งแนวทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และการบริหารจัดการ กล่าวคือ ศาลได้วินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมิใช่ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 โดยเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการท่าเทียบเรือและการดำเนินกิจการนั้นอาจมอบหมายให้เอกชนกระทำการและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัด ด้วยอำนาจของกฎหมายดังกล่าว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจดุลพินิจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมิใช่ส่วนราชการได้ แต่จะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ศาลได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่นาย ร. ดำรงตำแหน่งอยู่เดิม ทั้งกรอบอัตรากำลัง การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนงาน มาตรฐานการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 สัญญาเช่าท่าเทียบเรือ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้ ถือเป็นการดำเนินการในแนวทางรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการ ดังที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า การดำเนินกิจการท่าเทียบเรือเป็นการดำเนินการโดยมอบหมายให้เอกชนกระทำการแทน องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการดำเนินกิจการดังกล่าวโดยตรง เนื่องจากได้ทำสัญญาตกลงให้เอกชนเช่าประกอบกิจการท่าเทียบเรือท้องเที่ยวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงการกำกับดูแลดำเนินกิจการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามสัญญาเท่านั้น การให้นาย ร. ไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือ แม้จะเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินกิจการท่าเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่ก็ไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการออกไปปฏิบัติงานประจำ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบเป็นครั้งคราวตาม

สัญญาเท่านั้น ประกอบกับปัจจุบันการติดต่อสื่อสารสามารถกระทำได้โดยสะดวก การปฏิบัติหน้าที่จึงสามารถกระทำได้แม้ไม่ได้นั่งปฏิบัติงานประจำ และนาย ร. มีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้านและส่วนอำนวยความสะดวกก็มีกรอบอัตราว่าง การให้นาย ร. ไปปฏิบัติงานประจำจึงทำให้ไม่อาจปฏิบัติงานอื่นได้ อันทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

## ส่วนที่ 2 ผลการสัมภาษณ์ตุลาการเกี่ยวกับการอ้างเหตุผล ในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

จากการสัมภาษณ์ตุลาการ โดยจำแนกหัวข้อการสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ปรากฏผลการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีผลต่อการอ้างเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ กรณีที่เป็นเหตุผลชอบด้วยกฎหมาย เช่น การบริหารราชการแผ่นดิน ความรู้ความสามารถของข้าราชการ ความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ไม่สนองนโยบายของผู้บริหาร การทุจริตประพฤติมิชอบ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ความประพฤติของข้าราชการที่บกพร่องต่อหน้าที่ ประโยชน์ของการบริการสาธารณะ ความจำเป็นของทางราชการ ในกรณีที่เป็นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย บิดเบือนการใช้อำนาจ การแทรกแซงของนักการเมืองเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ผู้บังคับบัญชากลับแก่ง ใช้อำนาจโดยมือคดี การขัดแย้งผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวก ความไม่สุจริตของผู้ออกคำสั่ง

2. เหตุผลที่มักจะมีการกล่าวอ้างกันเสมอ ๆ ในข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น ความเหมาะสม ความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ความรู้ความสามารถ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีความบกพร่อง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ของราชการเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน เพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่ ความประพฤติของข้าราชการ เป็นไปตามระบบอาวุโส เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ

3. ผลกระทบ (ปัญหา) ที่เกิดขึ้นจากการอ้าง เหตุผลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลกระทบต่อตัวข้าราชการ เช่น ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มององค์กรในแง่ร้าย ทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อระบบราชการ ขาดรายได้ (เงินตำแหน่ง) เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ขาดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ผลกระทบต่อหน่วยงาน เช่น ได้รับผลงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่

ในองค์กร องค์กรได้รับการพัฒนาในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง เกิดความแตกแยกระหว่างเจ้าหน้าที่ ไม่ได้ ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน เกิดความล้มเหลวในการบริหารงาน ประสิทธิภาพในการจัดทำ บริการสาธารณะลดลง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรผลกระทบต่อระบบบริหารงานของรัฐ เช่น การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนไม่บรรลุเป้าหมาย ระบบบริหารงานของรัฐ ล้มเหลว ประชาชนไม่เลื่อมใสต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยล้มเหลว ประชาชนขาดศรัทธาต่อ ระบบราชการ

4. เกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาหรือตัดสินว่า การอ้างเหตุผลชอบด้วย กฎหมาย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ กฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ แนวปฏิบัติของฝ่าย ปกครองที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่ง เพราะคำสั่งจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ต้องพิจารณาโดย ยึดถือเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลักสำคัญและโดยหลักกฎหมายปกครอง ผู้ออกคำสั่งจะต้อง เคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ต้องพิจารณาอย่างครบถ้วนถูกต้องและ รอบด้านเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการอ้างเหตุผล และเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ ของผู้มีอำนาจว่าเป็นไปอย่างถูกต้องชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีความเหมาะสมกับเรื่อง ที่เกิดขึ้นและมีความจำเป็นต้องออกคำสั่งหรือไม่ และได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะและความเสียหายที่เอกชนจะได้รับหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีอำนาจ ตามกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือไม่ เช่น เป็นไปตามหลักความเสมอภาค เลือกปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่ ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือไม่ กระบวนการออกคำสั่งเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีการเปิด โอกาสให้คู่กรณีโต้แย้ง ชี้แจงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

5. โดยสรุปในภาพรวมของแนวคำตัดสินของศาลปกครองที่ว่า การอ้างเหตุผล ในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายมีเหตุผลเพียงพอ หรือไม่ คำตัดสินของศาลต้องมีเหตุผลเพียงพอเพราะศาลมีความเป็นอิสระในการพิจารณา พิพากษาคดีและคำพิพากษาของศาลต้องระบุเหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลของคำวินิจฉัย อีกทั้งประชาชนมีสิทธิที่จะขอตรวจดูหรือขอสำเนาคำพิพากษา ฉะนั้น ใน การวินิจฉัยของศาลจึงต้องมีเหตุผลชัดเจน โดยก่อนตัดสินต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟัง ข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องและ ตัดสินคดีโดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ

จากการสัมภาษณ์ตุลาการ สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลทำให้การอ้างเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ทัศนคติของคน ความประพฤติของคน สภาพแวดล้อมทั้งในและนอกองค์กร การบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงอิทธิพลทางการเมือง สำหรับเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาหรือตัดสินว่าการอ้างเหตุผลชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คือ กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ผู้ใช้อำนาจ สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร การบริหารราชการประชาชนและผู้ได้รับคำสั่ง และเหตุผลที่มักจะมีการกล่าวอ้างกันเสมอ ๆ ในข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ไม่มีรูปแบบหรือถ้อยคำที่ชัดเจนเฉพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะที่มีการออกคำสั่งนั้น ๆ แต่ถึงแม้จะมีการใช้ถ้อยคำที่หลากหลาย ก็สามารถสะท้อนให้เห็นเหตุผลที่สำคัญที่มักจะมีการอ้างเสมอ ๆ คือ ความเหมาะสมและเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการอ้าง เหตุผลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ผลกระทบต่อตัวข้าราชการ คือ ความเจริญก้าวหน้า เงินที่พึงได้รับจากราชการ ขวัญและกำลังใจ ผลกระทบต่อหน่วยงานคือ ประสิทธิภาพของงาน ความเชื่อมั่น ความร่วมมือ ความไว้วางใจ ผลกระทบต่อระบบบริหารงานของรัฐคือระบบราชการ เป้าหมายการบริหารราชการ ระบบการปกครอง ดังนั้นแนวคิดที่ฝ่ายปกครองและศาลปกครองใช้อ้างเหตุผลในการออกคำสั่ง คือ แนวคิดด้านปรัชญา ด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์และด้านบริหารจัดการ

### ส่วนที่ 3 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่ข้อสรุปแนวคิดและหลักการพื้นฐานในการออกคำสั่ง ซึ่งจำแนกได้ 4 แนวทางคือ แนวทางด้านปรัชญา ด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์และด้านบริหารจัดการและสามารถทราบถึงรูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครองและรูปแบบการอ้างเหตุผลของศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคำสั่ง และจากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนการสัมภาษณ์ตุลาการ สามารถอภิปรายผลการศึกษิตตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

## 1. กระบวนการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองในฐานะเป็นองค์กรตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่งและข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือเป็นคดีเนื่องมาจากการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ซึ่งการทำหน้าที่ของศาลปกครองสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองที่ว่าศาลปกครองมิได้มีหน้าที่เพียงการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่คำพิพากษาของศาลปกครองจะเป็นการสร้างหลักปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ ดังเช่น ในกรณีศึกษาที่ 1 ศาลปกครองสูงสุด วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่าเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะมีคำสั่งย้ายข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการและในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการจะต้องพิจารณาหาตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่ใหม่ และต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานและสามารถป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเดิม ๆ ขึ้นได้อีก ในกรณีศึกษาที่ 2 ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการบริหารงานบุคคลว่า เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดคนลงในตำแหน่งเหมาะสม ตามที่เห็นสมควรโดยในการออกคำสั่งย้ายนั้นนอกจากจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของการแต่งตั้งโยกย้ายและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับประกอบด้วยและไม่จำเป็นต้องรอให้มีการกระทำผิดวินัยเสียก่อน ในกรณีศึกษาที่ 3 ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการบริหารงานบุคคลว่า การนำข้อเท็จจริงที่มีได้มีอยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการพิจารณาและอนุมัติ นอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังเท่ากับเป็นการเสนออนุมัติในเรื่องที่มีได้มีอยู่จริงเป็นผลให้การมีมติอนุมัติสั่งย้ายโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ฉะนั้น ในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ฝ่ายปกครอง จึงต้องนำข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการเสนอเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ นอกจากนั้น การแก้ไขข้อความในช่องหมายเหตุจาก “คำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทาง

ราชการ” เป็นการแก้ไขข้อความที่เป็นสาระสำคัญไม่ใช่ข้อผิดพลาดทางธุรการ ในกรณีศึกษาที่ 4 ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการบริหารงานบุคคลว่า ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผลและมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวมากกว่าความเสียหายที่ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับ นอกจากนี้ ได้วางหลักการปฏิบัติราชการอีกประการหนึ่งว่า การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย เป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) (1) ซึ่งกำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่เป็นการบรรจุ การแต่งตั้ง เป็นคำสั่งที่ไม่ต้องนำความตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง ในกรณีศึกษาที่ 5 ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่าการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายสำเร็จลุล่วงได้เท่านั้น คำสั่งใดก็ตามที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ นอกจากนี้ ในการออกคำสั่งจะต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่ง กล่าวคือจะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบเช่นกัน รวมทั้งมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ

ด้วยเหตุที่ศาลปกครองได้รับการพิจารณาให้เป็นทั้งผู้คอยตรวจสอบฝ่ายปกครองว่า มีการใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ร่วมงานของฝ่ายปกครองด้วยบทบาทของศาลปกครอง จึงเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยตุลาการศาลปกครองมีอิสระ (Independence) มีความเป็นกลางหรือปราศจากอคติลำเอียงในการพิจารณาพิพากษาคดี และในกระบวนการพิจารณาพิพากษา ตุลาการศาลปกครองจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในคดีในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

การใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกองค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีพิพาททางปกครองเพื่อแก้ไขเยียวยาทุกข์ที่ฝ่ายปกครองก่อให้เกิดแก่เอกชนอัน

เนื่องมาจากการออกคำสั่งทางปกครอง ออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กฎหมายเปิดโอกาสให้เอกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น ตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้หรือไม่ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นหรือไม่ ใช้อำนาจขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้หรือไม่ เช่น ขัดกับหลักความเสมอภาคหรือเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่ ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ กระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือการออกคำสั่งหรือกฎ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้ง ชี้แจงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอหรือไม่ ได้แสดงผลให้คู่กรณีทราบหรือไม่ นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจในการกระทำทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจได้ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายอนุญาตให้ใช้หรือไม่ และใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และได้ใช้ดุลพินิจตามหลักการใช้ดุลพินิจหรือไม่ กล่าวคือ ต้องมีความเหมาะสมกับเรื่องที่เกิดขึ้น มีความจำเป็นต้องออกคำสั่งหรือไม่ อย่างไร และได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนหรือไม่ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่สามารถทำให้บรรลุต่อผลหรือสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยให้กระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยที่สุดและต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชนด้วย ถ้าประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดกับประชาชน ฝ่ายปกครองต้องไม่เลือกวิธีการหรือมาตรการนั้นและในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกข้อกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติใด ๆ ขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจออกข้อกำหนด กฎเกณฑ์ใด ที่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคไม่ได้ หากการตรวจสอบของศาลปกครองพบว่าการกระทำทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ ดังเช่น กรณีศึกษาที่ 1 ผู้ถูกย้ายเห็นว่าคำสั่งย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นการใช้อำนาจของปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่ามีอำนาจที่จะออกคำสั่งย้ายได้และการออก

คำสั่งย้ายก็เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีที่ 2 ผู้ถูกย้ายเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรมจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบด้านโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผล ความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงานแล้ว ผู้ได้รับคำสั่งย้ายอาจไม่พอใจที่ไม่ได้รับความสะดวกจากการถูกย้าย แต่การย้ายเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควร กรณีที่ 3 ผู้ถูกย้ายอ้างว่า มิได้มีความประสงค์ขอย้าย แต่ผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งย้ายโดยระบุว่า เป็นการย้ายตามคำขอ จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งย้าย คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งย้ายจะอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่กระบวนการในการที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งย้ายเป็นการนำข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด กล่าวคือ เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงประกอบการพิจารณาตัดสินใจ จนส่งผลให้คำสั่งที่ออกใช้บังคับนั้นไม่ถูกต้อง กรณีที่ 4 ผู้ถูกย้ายไม่ได้ยื่นคำร้องขอย้ายและเห็นว่าเป็นการย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองและให้มีคำสั่งย้ายกลับโรงเรียนเดิม คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาทางปกครองได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง การดำเนินการตามกระบวนการออกคำสั่งในส่วนที่แต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยชอบและการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีที่ 5 ผู้ถูกย้ายเห็นว่าการย้ายไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายและมีคำสั่งให้กลับไปปฏิบัติงานตามเดิม คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจดุลพินิจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

## 2. เหตุผลที่ใช้อ้างในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

จากการศึกษาพบว่า คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นการกระทำทางปกครองที่เรียกว่านิติกรรมทางปกครอง ที่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับคู่กรณี มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีและผลของออกคำสั่งทางปกครองจะมีผลผูกพันต่อคู่กรณี ต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ต่อบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทาง

ปกครอง ต่อศาลปกครอง ต่อองค์กรฝ่ายปกครององค์กรอื่น ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงตกอยู่ใน บังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครอง จะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของ ประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะกระทำได้เท่าที่ จำเป็นภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยศาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการ กระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ ซึ่งหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือหน้าที่ในการระบุนเหตุผลการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งเหตุผลการข้อเท็จจริง เหตุผลของ ข้อกฎหมายและเหตุผลของข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ซึ่งการกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครอง ต้องระบุนเหตุผลการคู่กรณีทราบด้วยนั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้คู่กรณีในเรื่องนั้น ๆ ได้ทราบว่า การใช้ อำนาจนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงใดที่นำมาใช้ในการพิจารณาโดยอาศัยเหตุผลใด และเหตุผลที่นำมาอ้างเพื่อการพิจารณาและสนับสนุนในการหาข้อยุติมีความถูกต้อง สมเหตุผล หรือไม่ เหตุผลจึงช่วยขจัดข้อสงสัยให้กับคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ในการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้ เหตุผลจึงเป็นปัจจัยทำให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้น หากเหตุผลนั้นไม่ได้นำมาซึ่งความเข้าใจหรือขจัดข้อสงสัย ในทางตรงกันข้ามหากการใช้เหตุผลนั้น ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจย่อมจะนำมาซึ่งการยุติข้อโต้แย้ง ดังนั้น เหตุผลจึงเป็นองค์ประกอบ สำคัญที่จะนำไปสู่การยุติข้อพิพาท ทั้งในชั้นองค์กรฝ่ายปกครองและในชั้นองค์กรภายนอก ฝ่ายปกครองคือศาลปกครอง

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้ง 5 กรณี ปรากฏข้อเท็จจริงว่าองค์กร ฝ่ายปกครองได้ใช้รูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการสอดคล้องกับรูปแบบที่ ได้ศึกษามาแล้ว โดยผู้ใช้อำนาจได้ใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และบริหารจัดการ เป็นแนวทางในการ ออกคำสั่งอันเป็นผลมาจากการที่กฎหมายได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจในการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น เพื่อประโยชน์ของราชการ โดยฝ่าย ปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ทั้งความจำเป็นและความเหมาะสมของการ ออกคำสั่ง ประโยชน์ที่ราชการจะได้รับและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับคู่กรณีผู้รับคำสั่ง ซึ่งล้วน แต่ต้องใช้หลักการทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ และใช้ แนวทางด้านนิติศาสตร์ โดยยึดกฎหมายเป็นเหตุผลสนับสนุนการใช้อำนาจ นอกจากนั้นจาก

การศึกษายังพบว่าการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย มีความหลากหลายแตกต่างกันตาม สถานการณ์ของการใช้อำนาจและปัจจัยที่มีผลต่อการอ้างเหตุผลตามที่ศึกษามีความสอดคล้อง กับคำวินิจฉัยของศาลปกครอง คือ การบริหารราชการแผ่นดิน ความรู้ความสามารถของข้าราชการ ความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง การไม่สนองนโยบายของผู้บริหาร การทุจริตประพฤติมิชอบ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา เช่น กรณีศึกษาที่ 2 นาย น. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ผู้มีพฤติการณ์กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชาและมีปัญหา ในด้านการปกครองเคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วหลายครั้ง เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของ เรือนจำ เป็นเยี่ยงอย่างในทางไม่ดีแก่ข้าราชการอื่น ๆ และจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทาง ราชการ อธิบดีกรมราชทัณฑ์จึงมีคำสั่งย้ายเพื่อประโยชน์ของราชการ หรือปัจจัยทางด้านความ ประพฤติของข้าราชการที่บกพร่องต่อหน้าที่ เช่น กรณีศึกษาที่ 1 นาย พ. ซึ่งเป็นแพทย์ประจำ โรงพยาบาลมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในฐานะที่เป็นแพทย์ที่มีหน้าที่ดูแลผู้ป่วยหลายประการจนถูก เจ้าหน้าที่ในองค์กรและประชาชนผู้ใช้บริการร้องเรียนว่า คิดค่ายาการรักษาสูงกว่าที่กระทรวง สาธารณสุขกำหนด ตรวจคนไข้หญิงไม่สุภาพและขาดจรรยาบรรณแพทย์ ส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ ไม่ดีต่อองค์กรและเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาเป็นการเร่งด่วนในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงได้มีคำสั่ง ย้ายออกจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิม เพื่อประโยชน์ของราชการ หรือปัจจัยจาก ผู้ใต้บังคับบัญชาคอยกลั่นแกล้งผู้บังคับบัญชา เช่น กรณีศึกษาที่ 4 ซึ่งผู้ถูกย้ายคอยกลั่นแกล้ง ผู้บังคับบัญชาโดยมีการทำหนังสือลงชื่อปลอมร้องเรียนใส่ร้าย ไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป และหนังสือพิมพ์ไม่ว่าจะทำอะไรก็ถูกร้องเรียนทุกครั้ง ทำให้ต้องคอยชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาชั้น เหนือทุกครั้ง ทำให้ไม่มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน อันมีสาเหตุมาจากการห้ามมิให้นำขนมมา ขายบนอาคารเรียน ทำให้ผู้ถูกย้ายมีพฤติการณ์ต่อต้าน กระด้างกระเดื่องไม่เกรงใจ ไม่ให้เกียรติ และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เช่น ไม่ส่งบันทึกการสอนไม่ควบคุมดูแลการเข้าแถว และการรับประทานอาหารเช้าของเด็กนักเรียน และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนและคอย ยุยงให้ครูต่อต้านผู้บริหาร ทำให้เกิดการแตกความสามัคคีในโรงเรียน สร้างความหนักใจแก่ ผู้บริหารและเมื่อสืบสวนในทางลับก็ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกลั่นแกล้งรายงาน หรือปัจจัยความจำเป็นของทางราชการ การแทรกแซงของนักรบการเมืองเพื่อประโยชน์ทางการเมือง การขัดแย้งผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวก การกลั่นแกล้งจาก ผู้บังคับบัญชา การใช้อำนาจโดยมีอคติ เช่นในกรณีศึกษาที่ 5 ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งย้ายโดยไม่ คำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ส่อแสดงให้เห็นเจตนาในลักษณะที่มีการอำพรางเจตนาที่ แท้จริง มีอคติหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือปัจจัยจากการทะเลาะวิวาทระหว่างบุคลากร

ในองค์กรเดียวกัน เช่น กรณีศึกษาที่ 3 ซึ่งข้าราชการครูโรงเรียนเดียวกันมีปัญหากระทบกระทั่งกัน และต่างแจ้งความกล่าวหาและดำเนินคดีอาญาซึ่งกันและกันทำให้โรงเรียน ซึ่งเป็นโรงเรียนแกนนำ ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ โรงเรียนนำร่องใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องเสียหาย เสียชื่อเสียง ชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม เกิดความแตกแยกในคณะครู ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาที่ ราชากร ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงเสนอความเห็นให้ย้ายนาง ว. เพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ด้วยเหตุว่าการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นอำนาจดุลพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองที่จะจัดสรรคนลงในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในขอบเขตหรือข้อกำหนดของกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการโดยมีหลักการสำคัญว่าการใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสม ตลอดจนประโยชน์ของมหาชนและความเสียหายที่เอกชนจะได้รับ จากการศึกษาดังกล่าว จึงพบว่าเหตุผลที่องค์กรฝ่ายปกครองยกขึ้นกล่าวอ้างในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะที่ยกคำสั่ง ส่งผลให้เกิดปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการอ้างเหตุผลและไม่อาจหารูปแบบหรือถ้อยคำที่เฉพาะเจาะจงได้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการอ้างเหตุผลขององค์กรฝ่ายปกครองล้วนแล้วแต่กล่าวอ้างเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นหลัก แต่จะต้องแท้จริงตามเจตนารมณ์หรืออำพรางเจตนาที่แท้จริงหรือไม่ เพียงใด เป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการต่อไป เช่น ในกรณีศึกษาที่ 3 แม้ผู้ถูกย้ายจะมีพฤติกรรมที่บกพร่องต่อการปฏิบัติหน้าที่หลายประการและพฤติกรรมดังกล่าวหนักแน่นเพียงพอที่ผู้มีอำนาจจะสั่งย้ายออกไปจากพื้นที่ที่ปฏิบัติงานอยู่เดิมก็ตาม เหตุผลที่ฝ่ายปกครองยกขึ้นมากล่าวอ้างกลับเป็นประเด็นเรื่องการยื่นคำร้องขอย้ายของข้าราชการเอง ทั้งที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการดังกล่าวได้ขอย้ายแต่อย่างใดและเมื่อมีการโต้แย้ง ฝ่ายปกครองกลับชี้แจงว่าเป็นการคลาดเคลื่อนทางธุรการในการจัดพิมพ์และถึงแม้ฝ่ายปกครองจะได้ขอแก้ไขข้อความจาก “ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ” แล้วก็ตาม ศาลปกครองวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งย้ายจะอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่กระบวนการในการที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งย้ายเป็นการนำข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด กล่าวคือ เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงประกอบพิจารณาตัดสินใจ จนส่งผลให้คำสั่งที่ออกใช้บังคับนั้นไม่ถูกต้อง คำสั่งย้ายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีศึกษาที่ 5 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด แม้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งได้ แต่ได้ใช้อำนาจดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งในลักษณะดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครองได้ใช้แนวทางทั้งด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์และบริหารจัดการ และเหตุผลที่องค์กรฝ่ายปกครองยกขึ้นกล่าวอ้างในการออกคำสั่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะที่ออกคำสั่ง ส่งผลให้เกิดปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการอ้างเหตุผลและไม่อาจหารูปแบบหรือถ้อยคำที่เฉพาะเจาะจงได้ โดยสามารถจำแนกเหตุผลที่ฝ่ายปกครองใช้อ้างได้ดังนี้

(1) เหตุผลที่เกิดจากฝ่ายผู้ใช้อำนาจ คือ ปัญหาในด้านการปกครอง เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน การกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้อำนาจโดยมิตติ การทะเลาะวิวาทระหว่างบุคลากรในองค์กรเดียวกัน

(2) เหตุผลที่เกิดจากฝ่ายข้าราชการผู้ถูกย้าย คือ การไม่สนองนโยบายของผู้บริหาร การทุจริตประพฤติมิชอบ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชาความประพฤติของข้าราชการที่บกพร่องต่อหน้าที่ การกลั่นแกล้งผู้บังคับบัญชา

(3) เหตุผลที่เกิดจากฝ่ายราชการ คือ ความจำเป็นของทางราชการ

สำหรับการอ้างเหตุผลของศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองมีภารกิจทั้งด้านการควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและด้านการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติราชการที่ดีตามแนวบรรทัดฐานที่ศาลปกครองได้วางหลักไว้ ประกอบกับจากการศึกษาการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครองนั้น พบว่า การตัดสินข้อพิพาทของศาลปกครอง มีเกณฑ์ในการตัดสินโดยยึดกฎหมาย กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่ง รวมทั้งอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นซึ่งต้องพิจารณาอย่างครบถ้วนถูกต้องและรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจกับฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งใด ๆ ในทางปกครองเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องตามหลักการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ ผู้มีอำนาจต้องใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีความเหมาะสมและจำเป็นต้องออกคำสั่ง เพียงพอที่จะทำให้อัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผลตามเจตนารมณ์ นอกจากนั้นจะต้องได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ ศาลปกครองไม่อาจจะยึดถือหลักการทางด้านนิติศาสตร์เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องอาศัยหลักการทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการภาครัฐประกอบการตัดสินคดีด้วย กล่าวคือ ใช้หลักการทางนิติศาสตร์เพื่อตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือไม่ โดยนัยนี้ กฎหมายจึงมีบทบาทฐานะเป็นเพียงเครื่องมือใน

การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจที่ต่าง ๆ และเป็นเครื่องมือที่ส่งผ่านความยุติธรรมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมเกิดขึ้นและแทรกซึมอยู่ในวิถีชีวิตปกติและจิตใจของมนุษย์ทุกคน จึงนับเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรผู้ใช้อำนาจทุกองค์กรจะต้องตระหนักรู้และสนองตอบต่อความยุติธรรมเหล่านั้น โดยใช้หลักการทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการเป็นฐานข้อมูลสำหรับนำไปสู่การตัดสินใจ ซึ่งวัตถุประสงค์สำคัญของการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง คือ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชน มุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยร่วมที่จะทำให้ บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือผู้มีอำนาจทุกระดับชั้นหรือผู้บริหารจะต้องมีภาวะความเป็นผู้นำ มีความยุติธรรมในการปกครอง บังคับบัญชา และใช้อำนาจภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ณ เวลาที่ใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนและความเสียหายของเอกชนประกอบกัน เช่น ในเวลาที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งย้ายข้าราชการ นอกจากจะพิจารณาคุณสมบัติความเหมาะสม ความรู้ความสามารถของข้าราชการนั้น ๆ แล้ว ยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์ของราชการในเวลาที่ยกคำสั่งนั้นด้วย เช่น กรณีที่ข้าราชการในหน่วยงานแตกความสามัคคี ยุ่งให้ประชาชนในพื้นที่เสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของหน่วยงาน แม้ผู้มีอำนาจจะสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งได้ก็ตาม แต่จะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ข้าราชการผู้ถูกย้ายจะได้รับประกอบด้วย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ถือเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในองค์กรของรัฐ โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจดุลพินิจในการจัดสรรคนลงในตำแหน่งให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถเพื่อให้ราชการได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดและเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของราชการบรรลุผล ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ล้วนแล้วแต่ต้องใช้หลักการสำคัญทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการทั้งสิ้น ฉะนั้น เมื่อศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจว่าถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ก็จำเป็นที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตรวจสอบความเหมาะสม ความจำเป็น ประโยชน์ของมหาชนและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนที่เป็นคู่กรณี ศาลปกครองจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาและตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การใช้หลักการทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการจะเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือขอบเขตของกฎหมาย เพราะแท้จริงแล้วหลักการทางด้านรัฐศาสตร์และทางด้านบริหารจัดการ ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องชอบธรรมซึ่งก็คือหลักการทางด้านนิติศาสตร์ทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป ในการตรวจสอบการใช้อำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองได้ใช้รูปแบบการอ้างเหตุผลเพื่อวินิจฉัยคำสั่งตามรูปแบบที่ได้ศึกษามาแล้วโดยใช้ทั้งแนวทางด้านนิติศาสตร์ โดยยึดกฎหมาย กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองก็ไม่อาจละเลยการใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และบริหารจัดการ เพราะการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในฝ่ายปกครอง และการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าถูกต้องตามกฎหมายและหลักการใช้ดุลพินิจหรือไม่นั้น จำเป็นต้องอาศัยแนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ

สำหรับแนวทางด้านปรัชญานั้น แม้ทั้งฝ่ายปกครองและศาลปกครองจำเป็นต้องนำมาใช้ในการอ้างเหตุผลเสมอเพราะสาระัตถะของสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผังตัวแทรกซึมอยู่ในทุกส่วนของสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นข้อเรียกร้องที่มนุษย์ในสังคมนั้นจะให้มีการสนองตอบทั้งสิ้น และเมื่อเป็นสิทธิเรียกร้อง ก็ย่อมจะเกิดหน้าที่กับบุคคลผู้อยู่เฉพาะหน้า ให้ต้องเคารพและสนองตอบ ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองและศาลปกครองมีบทบาทหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการอ้างเหตุผลก็จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากฝ่ายปกครองใช้รูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย โดยใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และบริหารจัดการในลำดับแรก และใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์ในภายหลังเพื่อสนับสนุนการอ้างเหตุผลนั้น ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งจึงอาจไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเท่าที่ควร ในขณะที่ศาลปกครองใช้รูปแบบการอ้างเหตุผลเพื่อวินิจฉัย โดยยึดแนวทางด้านนิติศาสตร์เป็นหลักและใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และบริหารจัดการเป็นข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัย ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งจึงได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

### 3. ผลกระทบ (ความเสียหาย) ที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

จากแนวคิดที่ว่าประเทศไทยเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปกครอง ภายใต้ระบบนิติรัฐ (Legal state) หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ กฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชน เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐหรือองค์กร ฯ ในรัฐ

รวมทั้งองค์กรฝ่ายปกครองในฐานะเป็นผู้รับมอบหมายจากรัฐ จึงต้องยอมตนให้อยู่ภายใต้ขอบเขตบังคับของกฎหมาย การใช้อำนาจใด ๆ จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะทำได้เท่าที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น แต่เนื่องจากรัฐมีภารกิจสำคัญในการดำเนินกิจการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ในบางเรื่อง โดยมีกฎหมายให้อำนาจและจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ กฎหมายจึงเป็นทั้งเครื่องมือที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันกฎหมายก็เป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

การบริหารงานบุคคลภาครัฐมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือการบริหารงานบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางทางการเมืองและเพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าวนอกจากจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักการใช้ดุลพินิจที่สำคัญ คือต้องคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและหลักความได้สัดส่วน หมายความว่า มหาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ ดังนั้น ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ฝ่ายปกครองจึงต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน รับฟังปัญหาและผลกระทบหรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นให้ได้ข้อยุติอย่างถูกต้องชัดเจนและครอบคลุมเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการใช้ดุลพินิจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และด้วยเหตุนี้ จึงเรื่องเป็นปกติธรรมดาที่คู่กรณีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจะยกเอาความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นข้อโต้แย้งฝ่ายปกครอง ซึ่งในที่สุดแล้ว อาจมิใช่ความเสียหายที่ถูกต้องแท้จริงที่เป็นผลโดยตรงจากการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจเป็นการอ้างความเสียหายจากความไม่พอใจ ความไม่รู้ไม่เข้าใจเหตุผลหรือกระบวนการที่นำไปสู่การออกคำสั่ง การมีอคติต่อการใช้อำนาจ ดังเช่น ผลการศึกษากรณีศึกษาที่ 1 ผู้ถูกย้ายอ้างว่าไม่ได้ย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันในกรมเดียวกัน แต่เป็นการย้ายลดตำแหน่งจากตำแหน่งผู้บริหารมาช่วยราชการในตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ก่อน และไม่ได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานนอกเวลาและในวันหยุดราชการ ค่าตอบแทนที่ไม่ทำเวชปฏิบัติ

ส่วนตัวและค่าเสียหายอื่น ซึ่งในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งย้ายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 ซึ่งไม่ขัดต่อมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และการย้ายเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการบริหารราชการ สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมจะพบว่า ถึงแม้ว่าพฤติกรรมของผู้ถูกย้ายจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการออกคำสั่ง แต่การเกิดขึ้นของปัญหาที่นำไปสู่การออกคำสั่งนั้น ไม่ได้มีเฉพาะการเกิดข้อโต้แย้งระหว่างผู้มีอำนาจกับข้าราชการที่ถูกย้ายเท่านั้น แต่ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อข้าราชการ ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อแพทย์ บุคลากรในหน่วยงานและโรงพยาบาลและวงการแพทย์ในองค์รวม ทำให้การทำงานบริการไม่ต่อเนื่อง กรณีศึกษาที่ 2 ผู้ถูกย้ายอ้างว่า ต้องรอเป็นพยานในฐานะพยานผู้เห็นเหตุการณ์ในคดีอาญา หากศาลนัดสืบพยานและไปไม่ทันนัดของศาล จะมีความผิดพลาดทางอาญาและการทำงานในที่แห่งใหม่จะเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางต้องห่างไกลจากญาติพี่น้องและครอบครัว และอาจจะเป็นการไม่ปลอดภัยจากการทำหน้าที่พยานในคดีอาญา สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมจะพบว่า การออกคำสั่งทำให้เกิดความไม่พอใจและต่อต้านจากข้าราชการผู้ถูกย้าย ส่งผลให้ละทิ้งหน้าที่ราชการจนถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งย่อมส่งผลต่อการดำรงชีวิตของผู้ถูกย้าย ต่อครอบครัว ต่อสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และถึงแม้ปัจจัยที่ทำให้มีการออกคำสั่งย้ายจะเกิดจากพฤติกรรมของผู้ถูกย้าย แต่การเกิดขึ้นของปัญหา ไม่ได้มีเฉพาะการเกิดข้อโต้แย้งระหว่างผู้มีอำนาจกับข้าราชการที่ถูกย้ายเท่านั้น แต่การที่ราชการต้องสูญเสียบุคลากรก็ย่อมส่งผลให้ราชการต้องดำเนินการเพื่อจัดสรรและคัดเลือกข้าราชการใหม่ ตลอดจนการจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาบุคลากรนอกจากนั้น ยังเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการบริหารราชการ เกิดความไม่เคารพยำเกรง ระหว่างผู้บังคับบัญชา เกิดการเรียนรู้ในหมู่ข้าราชการในการไม่เคารพยำเกรงผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาได้รับการดูถูก ดูหมิ่น กรณีศึกษาที่ 3 ผู้ถูกย้ายอ้างว่า ได้รับความเสียหายหมุดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ท้อใจที่ถูกกลั่นแกล้งโดยไม่มีความผิด ขาดความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและอับอายข้าราชการอื่น สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมจะพบว่า ไม่เพียงแต่การออกคำสั่งจะทำให้ผู้ถูกย้ายได้รับความเสียหาย เสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม แต่การออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการแสดงข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงเพื่อประกอบพิจารณาอนุมัติให้มีการย้ายผู้ถูกย้าย สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจบริหารของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ได้คำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแต่อย่างใด ไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แต่กลับพยายามหาช่องทางหรือบิดเบือนข้อมูลเพื่อสนับสนุนความเห็นในการเสนอเพื่อให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจตามที่เสนอ ยิ่งกว่านั้นปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าพฤติกรรมของ

ผู้ถูกย้ายนั้นมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เป็นข้อพิจารณาออกคำสั่งย้ายได้เป็นอย่างดีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่ผู้บริหารกลับมิได้หยิบยกเอาพฤติกรรมการดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อสนับสนุนเหตุผลการย้ายด้วยเหตุนี้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของบุคลากรในองค์กรต่อการบริหารกิจการของผู้บริหาร เกิดความแตกแยกในคณะครูประชาชนและผู้ปกครอง เกิดความเสื่อมศรัทธาและไม่ไว้วางใจต่อการบริหารงานของโรงเรียน การบริหารราชการล้มเหลวข้าราชการไม่เชื่อมั่นต่อการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา สร้างความสะเทือนใจให้กับครูในโรงเรียน ทำลายขวัญและกำลังใจบุคลากร กรณีศึกษาที่ 4 ผู้ถูกย้ายอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อน จากการเดินทางไปทำงานไกลขึ้น และเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และส่งผลกระทบต่อด้านจิตใจผู้บุตรและภรรยา ตลอดจนเพื่อนร่วมงานนักเรียนผู้ปกครองและชุมชนเป็นอย่างมาก ทำให้สมาชิกในครอบครัวที่เคยอยู่กันตามประสาเศรษฐกิจพอเพียง ต้องรับภาระมากขึ้น สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมจะพบว่า ถึงแม้ปัจจัยที่ทำให้มีการออกคำสั่งย้ายจะเกิดจากพฤติกรรมของผู้ถูกย้าย แต่การเกิดขึ้นของปัญหา ไม่ได้มีเฉพาะการเกิดข้อโต้แย้งระหว่างผู้มีอำนาจกับข้าราชการที่ถูกย้ายเท่านั้น แต่ปัจจัยที่นำไปสู่การออกคำสั่งก็ส่งผลให้เกิดการแตกความสามัคคีระหว่างครูในโรงเรียน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเรียนการสอนและความไม่ไว้วางใจต่อการบริหารโรงเรียน ขาดความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากรในการบริหารงาน การสอนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรณีศึกษาที่ 5 ผู้ถูกย้ายอ้างว่า การออกคำสั่งให้ผู้ถูกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ ณ ทำเทียบเรือรักษา เป็นการจงใจกลั่นแกล้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำ โดยมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อเหยียบย่ำเกียรติ ศักดิ์ศรี ให้ได้รับความอับอาย ถูกดูหมิ่นเหยียดหยามจากพนักงานและลูกจ้างของเอกชนที่เป็นคู่สัญญา รวมทั้งข้าราชการและประชาชนทั่วไป โดยมีได้มีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ กรณีดังกล่าว หากพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจดุลพินิจออกคำสั่งโดยไม่ชอบ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาว่าเป็นไปในเชิงลบและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามที่กฎหมายมอบให้ก็ได้ใช้อำนาจนั้นโดยไม่สุจริต บิดเบือนเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จนส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกย้าย นอกจากนั้น ยังมีผลทำให้ข้าราชการ ประชาชนเกิดความเสื่อมศรัทธาต่อระบบบริหารงานภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความเสียหายแท้จริงที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภายหลังจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้วว่าเป็นการอ้างเหตุผลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) ผลกระทบต่อตัวข้าราชการ เช่น ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขององค์กรในแง่ร้าย ทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อระบบราชการ ขาดรายได้ (เงินตำแหน่ง) เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ขาดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ

(2) ผลกระทบต่อหน่วยงาน เช่น ได้รับผลงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้รับความร่วมมือและความไว้วางใจจากเจ้าหน้าที่ในองค์กร องค์กรได้รับการพัฒนาในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง เกิดความแตกแยกความสามัคคีระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันและระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา ไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน เกิดความล้มเหลวในการบริหารงาน ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะลดลง ประชาชน ขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กร

(3) ผลกระทบต่อระบบบริหารงานของรัฐ เช่น การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนไม่บรรลุเป้าหมาย ระบบบริหารงานของรัฐล้มเหลว ประชาชนไม่เลื่อมใสต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยล้มเหลว ประชาชนขาดศรัทธาต่อระบบราชการ

(4) ผลกระทบต่อประชาชน ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริงอันเนื่องมาจากข้าราชการในองค์กรขาดขวัญและกำลังใจและการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนในชุมชนไม่ไว้วางใจต่อระบบบริหารงานของรัฐ ไม่ให้ความร่วมมือกับราชการ ส่วนผลกระทบจากการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แม้ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการออกคำสั่งและศาลปกครองยังไม่มีคำตัดสิน แต่ปัญหาดังกล่าวก็อาจจะยังคงมีต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อหน่วยงานและต่อระบบการบริหารงานของรัฐในทำนองเดียวกัน นอกจากนี้ แม้การออกคำสั่งย้ายนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อข้าราชการผู้ถูกย้าย โดยตรงในเรื่องภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือผลกระทบทางด้านจิตใจหรือการที่ต้องห่างไกลจากครอบครัว เป็นต้น

#### 4. แนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดี

การสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดี จะต้องสอดคล้องและเริ่มต้นจากแนวคิดพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลภาครัฐว่าต้องเป็นระบบบริหารงานที่เป็นความคาดหวังของประชาชน กล่าวคือ เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติ เป็นระบบที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบ และเป็นระบบที่เป็นฟังค์ของประชาชน เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทาน ต่ออุปสรรค กล่าวหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี เป็นระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันการณ และ เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน ซึ่งในระบบนี้หน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ที่มีเป้าหมายที่แน่แน่วที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีทัศนคติในการเป็น “เจ้านาย คน” ไม่ใช่ผู้ปกครองของประชาชน เป็นพลเมืองตัวอย่างที่มีคุณภาพ มีทัศนคติและอุดมการณ์เพื่อ ส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัย มีคุณธรรม และมี จิตบริการเป็นมิตรกับประชาชน ปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของกฎหมาย กฎระเบียบ และสามัญ สำนึกที่สังคมยอมรับมีพฤติกรรมของคนดี มีความยุติธรรม ตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติมีความ กระจือหรือวันที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทำความเข้าใจและชี้แจงการ เปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชน รับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนต่อการทำงานของรัฐอย่างต่อเนืองทำงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กล่าวปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชน รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและตัดสินใจของตนอย่างมีเกียรติ เห็นการณเิกอ ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติม มีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมที่มุ่งมั่นเพื่อเป็นเลิศ มีลักษณะเป็นองค์กรเรียนรู้ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ยอมรับข้อผิดพลาดและปรับปรุงงานที่รับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น การบริหารกิจการภาครัฐที่จะให้เป็นไปตามความคาดหวังดังกล่าว จะต้องเกิดจากปัจจัยร่วมหลาย ๆ ปัจจัยที่จะต้องทำงานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ จะต้องมีความชัดเจนเป็นธรรม การออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์มาใช้บังคับจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งถือเป็น กฎหมายสูงสุดที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน นโยบายการบริหารของภาครัฐ จะต้องยึดหลักกฎหมายและมีวัตถุประสงค์สำคัญในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งต้องสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานงานภาครัฐและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ รับผิดชอบ ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่ให้อำนาจอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ มีภาวะวิสัยที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานในการ บริหารงานบุคคลภาครัฐตามความคาดหวังของประชาชน และประชาชนจะต้องเรียกร้องสิทธิ ต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ด้วยความสุจริตภายใต้ความชอบธรรม มิใช่เรียกร้อง เกินขอบเขตของความชอบธรรม

การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจใน อันที่จะจัดสรรคนลงในตำแหน่งที่เหมาะสม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งการที่กฎหมายให้ใช้ดุลพินิจได้นั้น มิได้หมายความว่า จะใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ ต้องพิจารณาเลือกทางเลือกซึ่งแล้วแต่เป็นทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยคำนึงถึงความ เหมาะสม ความจำเป็น และได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของเอกชน ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ประการสำคัญที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องตระหนัก ระวังระมัดระวังและถือปฏิบัติ อย่างเคร่งครัดก็คือในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ฝ่ายปกครองจะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทุกประการ แต่จากผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยที่ได้ในระดับหนึ่งว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้มีการออกคำสั่ง แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนอกเหนือจากการย้ายในกรณีปกตินั้น การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจ ข้อ ขัดแย้งภายในองค์กร ทั้งระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ปัญหาพฤติกรรมของ บุคลากรในองค์กร ปัญหาจากความแตกแยกความสามัคคีของบุคลากรในองค์กร มีอิทธิพลต่อ การใช้อำนาจออกคำสั่งและการอ้างเหตุผลของการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและ การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อทั้งหน่วยงาน ตัวข้าราชการ บุคลากรอื่น ในองค์กร การบริหารงานภาครัฐ ประชาชนที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอเพื่อให้เกิดแนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดี ดังนี้

1) ในเบื้องต้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนของบุคลากร ในองค์กรภาครัฐทุกระดับชั้น ทั้งในระดับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการยึดหลักปรัชญา ของข้าราชการและหลักการประพฤติปฏิบัติงานตามรอยพระยุคลบาทขององค์พระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว ตามที่ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ได้เสนอไว้ คือ การมุ่งเน้นการทำงานโดยมีเป้าหมายสุดท้าย อยู่ที่ความผาสุกสมบูรณของประชาชนเป็นที่ตั้ง การอุทิศตนในการทำงานตลอดเวลาแม้จะพ้น เวลาปฏิบัติราชการที่ทางราชการกำหนดก็ตาม ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานให้ประชาชนชื่นใจ ทำงานอย่างผู้รู้จริง และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ทำงานเป็นระบบและต่อเนื่องมีความอดทน มุ่งมั่น ยึดธรรมะและความถูกต้อง มีความอ่อนน้อม ถ่อมตน เรียบง่าย ประหยัด มุ่งประโยชน์ของคนส่วน ใหญ่เป็นหลัก รับฟังความเห็นผู้อื่น เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง ยอมรับผู้อื่น เข้าหาประชาชน มีเมตตาและกตัญญู พึ่งตนเอง ส่งเสริมคนดีและเก่งรักประชาชน

2) เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมขององค์ด้วยการสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อผลักดันและพัฒนาวิสัยทัศน์ของบุคลากรในองค์กร บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นต้องให้การสนับสนุน เปิดใจกว้างในการรับฟังความคิดเห็นในทุกด้านเพื่อสร้างบรรยากาศการเรียนรู้และความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีกว่า

(2) ให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาในการเรียนรู้จากการทำงานอย่างรอบด้าน

(3) ให้บุคลากรในองค์กรได้มีส่วนร่วม โดยกำหนดมาตรการกระตุ้นและส่งเสริมให้บุคลากรตื่นตัว สนใจที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเอง จัดให้มีกิจกรรมและรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายเอื้อต่อการแลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็น มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสานการระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เน้นการสร้างพฤติกรรมและวัฒนธรรมทั้งในเรื่องการให้ความร่วมมือ วิธีการทำงานและการสื่อสาร การมีเจตคติที่ดีในการแบ่งปันความรู้ ความไว้วางใจและให้เกียรติกัน การเคารพในสิทธิและความคิดเห็นของผู้ร่วมงานในทุกๆ ระดับ การเรียนรู้จากความสำเร็จหรือความผิดพลาดในอดีตของหน่วยงานหรือบุคคลอื่นหรือตัวเอง

3) การควบคุมการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ กฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้มีอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจได้เพื่อความเหมาะสมและยืดหยุ่นตามสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี เพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปด้วยความคล่องตัวเอื้อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการใช้ดุลพินิจนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ฉะนั้นจึงไม่อาจกำหนดถ้อยคำของเหตุผลได้โดยเฉพาะเจาะจง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีอคติ ลำเอียง กีดกันแก่งัด ดังนั้น ก่อนการใช้ดุลพินิจ ผู้มีอำนาจจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านทั้งประโยชน์ที่ราชการจะได้รับ ประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อระบบการบริหารราชการ ต่อผู้ได้รับคำสั่ง และต่อหน่วยงาน ประการสำคัญ ผู้มีอำนาจจะต้องอธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมของการแต่งตั้งโยกย้าย ให้สามารถรับฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่ามีได้ใช้อำนาจโดยมีอคติ ลำเอียงหรือกีดกันแก่งัดหรืออำพรางเจตนาที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมไว้ นอกจากนั้น จะต้องอธิบายถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ราชการจะได้รับและความเสียหายของเอกชน โดยราชการต้องได้รับประโยชน์ (มากที่สุด) ขณะเดียวกัน ผู้ถูกย้ายต้องเสียหายน้อยที่สุด

4) การอ้างเหตุผล จะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดถึงองค์ประกอบสำคัญ ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 บัญญัติไว้ กล่าวคือ เหตุผลนั้น อย่างน้อยต้อง ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ผู้มีอำนาจต้องอธิบายให้ได้ว่า เหตุผลของข้อเท็จจริงที่รับฟังเพื่อใช้ในการออกคำสั่งคืออะไร ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ผู้มีอำนาจ อาศัยบทบัญญัติใดเป็นฐานในการออกคำสั่ง หรือใช้ข้อกฎหมายใด ยกขึ้นอ้างเพื่อมาปรับใช้กับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลและมูลเหตุจูงใจที่ผู้มี อำนาจใช้ในการออกคำสั่งคืออะไร เช่น ความเหมาะสม ความจำเป็น ความสมดุลระหว่างความ เสียหายที่เกิดขึ้นและประโยชน์ที่จะได้รับ

5) การให้โอกาสผู้รับคำสั่งที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ก่อนที่จะออกคำสั่งมาใช้บังคับกับคู่กรณี เพื่อลดปัญหาโต้แย้งที่จะ เกิดขึ้น อีกทั้งเพื่อความโปร่งใสในการบริหารราชการ อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายจะ เป็นคำสั่งซึ่งโดยสภาพไม่สามารถแจ้งหรือไม่สมควรแจ้งคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือให้โต้แย้งก่อนทำ คำสั่ง โดยปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 ประกอบ กับ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1 กำหนดว่า การบรรจุ การแต่งตั้ง ได้รับการยกเว้นไม่ต้องให้โอกาสกับ คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอย่างใด ดังนั้น ในการออก คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ผู้มีอำนาจจึงสามารถออกคำสั่งได้ทันทีตามอำนาจที่กฎหมายมอบ ให้เพื่อประโยชน์ของราชการ โดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสผู้รับคำสั่งได้ทราบข้อเท็จจริง ด้วยเหตุ ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งและผู้รับคำสั่ง และส่งผลให้เกิด ความเสียหายทั้งต่อผู้รับคำสั่ง หน่วยงานและระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น จึงควรที่จะแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังกล่าว โดยกำหนดให้การออกคำสั่งโยกย้ายบางคำสั่งที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของ บุคคลและประโยชน์สาธารณะอย่างรุนแรง ผู้ออกคำสั่งจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งได้โต้แย้ง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการแล้ว ยังจะช่วยลด ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน ผู้มีอำนาจและข้าราชการผู้ถูกย้ายและทำให้เกิดความ เข้าใจเหตุผลที่แต่ละฝ่ายยกขึ้นเป็นข้ออ้าง อย่างไรก็ตาม การให้โอกาสเช่นนี้อาจทำให้เกิด ข้อขัดข้องและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลและยังอาจขัดต่อหลักการของการบริหารงาน บุคคลภาครัฐที่จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพและการบริหารงานมีความต่อเนื่อง ฉะนั้น

การวางหลักเกณฑ์การให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง และได้แย่งแสดงพยานหลักฐาน จึงต้องมีความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ข้าราชการเข้าใจถึงสิทธิและข้อจำกัดสิทธิของตนด้วย

6) ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หรือรวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและได้มีการอนุโลมนำไปใช้กับข้าราชการประเภทอื่น จำนวนมากนั้นกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาาระดับต่าง ๆ มีอำนาจออกคำสั่งได้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจก็ต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมของการบริหารงานบุคคล ตามระบบคุณธรรม การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับและขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกัน เพราะการย้ายย่อมมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการผู้ถูกย้ายทั้งในทางที่เป็นประโยชน์ คือข้าราชการผู้ได้รับการย้ายพึงพอใจ และในลักษณะที่เข้าใจว่าถูกลดโทษ และในการย้ายข้าราชการตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด กล่าวคือให้มีผู้มีอำนาจสั่งย้ายพิจารณาดำเนินการโดยยึดเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการและพัฒนาข้าราชการเป็นหลัก การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งย้ายพิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติที่ ก.พ. ได้อนุมัติให้ยกเว้นไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมทั้งให้พิจารณาถึงคุณลักษณะจำเป็นอื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ๆ ตามลักษณะงานของแต่ละส่วนราชการด้วย ให้ผู้มีอำนาจสั่งย้ายพิจารณาถึงความรู้ ประสบการณ์ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความประพฤติและคุณลักษณะอื่น ๆ ของข้าราชการที่จะย้ายให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะย้ายไปแต่งตั้ง และให้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานของตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดไว้ และให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการด้วย แต่จากกรณีศึกษายังมีข้อขัดแย้งหลายประการและจากกระบวนการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ในประเด็นข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

(1) การกำหนดคุณสมบัติในแต่ละตำแหน่งหรือระดับ ควรคำนึงถึงผลกระทบของผู้มีส่วนได้เสีย (Stake holder) ทั้งตัวข้าราชการที่ได้รับคำสั่ง หน่วยงานราชการ ประชาชน ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อนร่วมงาน โดยพิจารณาทั้งในทางบวกและทางลบ

- ข้าราชการที่ได้รับคำสั่ง เช่น ความก้าวหน้า รายได้ รายจ่าย ครอบครัวยุติธรรม ความสะอาด คดีคดีศรีความเป็นมนุษย์

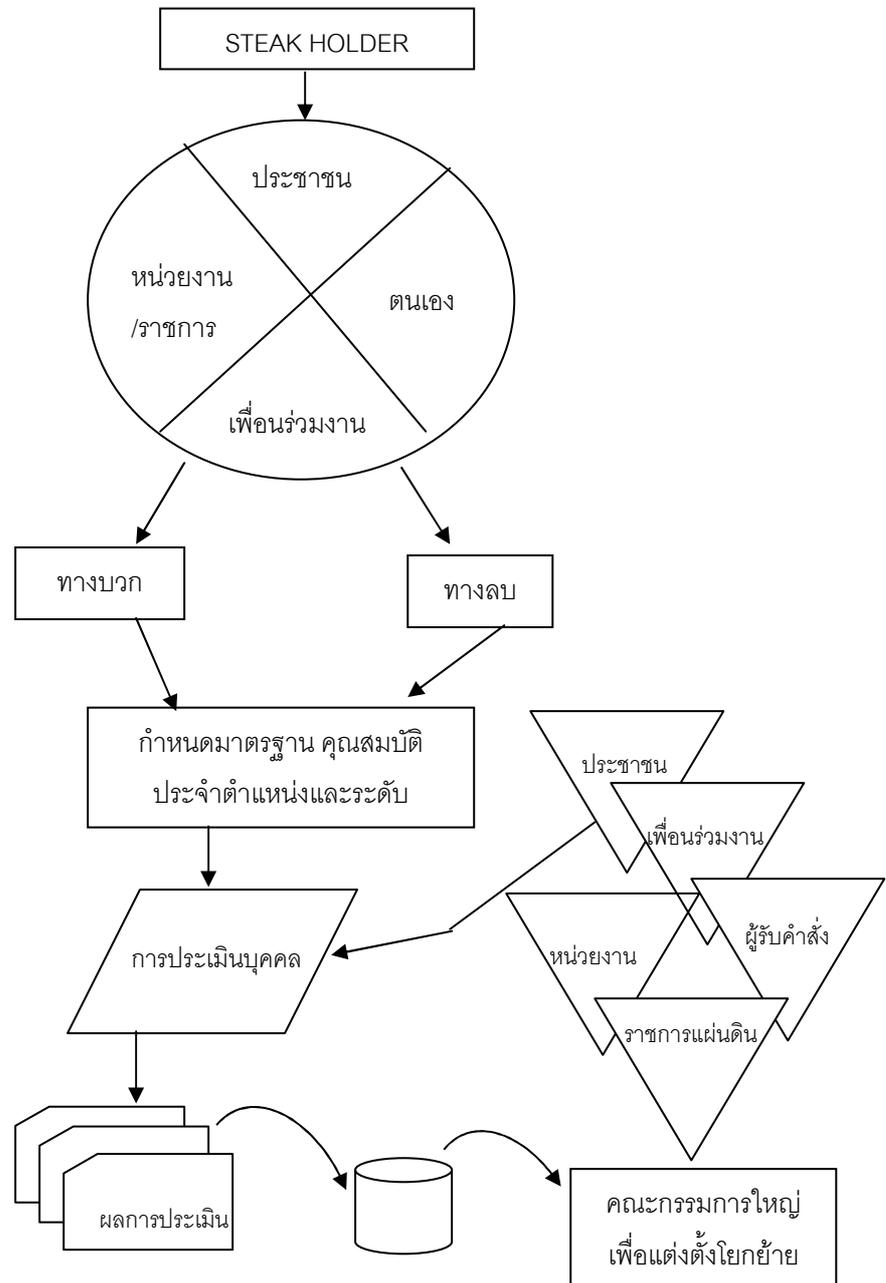
- หน่วยงาน เช่น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ความร่วมมือของสมาชิกในองค์กร ภาพลักษณ์ของหน่วยงาน

- ประชาชน เช่น ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ ความร่วมมือของประชาชนต่อการรับบริการ ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชนและบุคลากรในองค์กร ความไว้วางใจของประชาชน

- เพื่อนร่วมงาน เช่น พึงพอใจ ช่วยเหลือ สอนงานหรือต่อต้าน รังเกียจ ดูหมิ่นเหยียดหยาม

- การบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ความเชื่อมั่นต่อระบบการปกครอง

โครงสร้างข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานบุคคล



(2) การส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในองค์กรโดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้รับการอบรมอย่างเท่าเทียมกันทุกระดับชั้น มิใช่มุ่งเน้นแต่เฉพาะข้าราชการระดับสูง รวมทั้งการสร้างองค์กรที่เข้มแข็งสำหรับทำหน้าที่ฝึกอบรมข้าราชการเฉพาะด้าน เพื่อกำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะให้กับข้าราชการ

(3) การพิจารณาผลงาน จะต้องเป็นผลงานที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ความสามารถ ในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการพิจารณาคูณสมบัติส่วนบุคคล (Behavior) อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักการประพฤติ ปฏิบัติงานตามรอยพระยุคลบาทขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามข้อ 1

ชื่อแฟ้ม: 10บทที่ 4  
ไดเรกทอรี: G:\13ปรานี  
แม่แบบ: C:\Documents and Settings\admin\Application  
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot  
ชื่อเรื่อง: บทที่ 4  
เรื่อง:  
ผู้เขียน: COMPUTER  
คำสำคัญ:  
ข้อคิดเห็น:  
วันที่สร้าง: 26/05/52 ๒๖/๐๕/๕๒ ๒๒:๐๗ น.  
เปลี่ยนหมายเลข: 9  
บันทึกล่าสุดเมื่อ: 11/06/52 ๑๑/๐๖/๕๒ ๑๔:๒๕ น.  
บันทึกล่าสุดโดย: vip  
เวลาในการแก้ไขทั้งหมด: 107 นาที  
พิมพ์ครั้งสุดท้ายเมื่อ: 22/06/52 ๒๒/๐๖/๕๒ ๑๐:๒๕ น.  
เป็นงานพิมพ์ที่เสร็จสิ้นขึ้นสุดท้าย  
จำนวนหน้า: 49  
จำนวนคำ: 15,286 (ประมาณ)  
จำนวนอักขระ: 87,132 (ประมาณ)