

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง : ศึกษาการอ้าง “เหตุผล” ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง ศึกษาเหตุผลที่ผู้มีอำนาจใช้อ้างในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการศึกษาผลกระทบ (ความเสียหาย) ที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เพื่อนำเสนอแนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการให้มีหลักเกณฑ์ มีแนวทางที่ไม่ล้าสมัย มีเหตุผลที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดี

การทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและหลักการพื้นฐานของการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ แนวคิดและหลักการพื้นฐานการอ้างเหตุผลทางด้านปรัชญาและกฎหมาย โดยศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางกฎหมายเช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่รับรองสิทธิของประชาชน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่มีแนวคิดสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้กับการกระทำทางปกครองในกรณีอื่น ๆ เช่น การออกกฎ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์

รัฐในระบบนิติรัฐ มีหน้าที่สำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนในรัฐก็มีอำนาจที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการต่าง ๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ในทางที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ แต่การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ไม่ได้หมายความว่า ประชาชนในรัฐจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนอย่างไร้ขอบเขตจำกัดหรือโดยปราศจากการแทรกแซงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ เพราะรัฐมีหน้าที่ที่จะธำรงรักษาประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีอำนาจที่จะบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยนัยนี้ รัฐจึงมีอำนาจที่ล่วงล้ำสิทธิของราษฎรได้เท่าที่จำเป็นแก่การธำรง

รักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่การที่รัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง มิใช่รัฐจะใช้อำนาจบังคับได้ตามอำเภอใจ

แนวคิดและหลักการพื้นฐานที่ฝ่ายปกครองใช้เพื่ออ้างเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง การกระทำทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในทางปกครอง อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ในทางปกครองได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้นั้น บุคคลได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย และหากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยฝ่ายปกครองอันเนื่องจากการกระทำทางปกครองก็มีสิทธิที่จะฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้

แนวคิดและหลักการที่ศาลปกครองใช้เพื่ออ้างเหตุผลในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ศาลปกครองเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่มีความจำเป็นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและมีหน้าที่ที่สำคัญในการวางและสร้างหลักกฎหมายปกครองให้เกิดขึ้น ภายในกรอบของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่าง ๆ ภารกิจของตุลาการศาลปกครอง มิได้มีหน้าที่เพียงการตีความบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเท่านั้น แต่มีส่วนที่จะอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีด้วยการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีแนวทางการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรม และการบริหารภาครัฐ มีความคล่องตัวมากขึ้น อันเนื่องจากการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักไว้เป็นบรรทัดฐาน

แนวคิดในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการสามารถจำแนกได้ 4 แนวทาง คือ ด้านปรัชญา ด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์และด้านบริหารจัดการ โดยฝ่ายปกครองมีรูปแบบการออกคำสั่งโดยมุ่งเน้นการใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการในเบื้องต้นและใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์ สนับสนุนการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบแนวคิดเช่นนี้ อาจส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เนื่องจากฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่บริหารงานนั้น มีข้อจำกัดและแรงกดดันมากกว่าศาลปกครองในการออกคำสั่งและการอ้างเหตุผลในคำสั่งส่วนศาลปกครอง มีรูปแบบการออกคำสั่งโดยยึดถือแนวทางนิติศาสตร์เป็นหลัก แต่ก็ไม่อาจละเลยแนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการได้ เนื่องจากศาลปกครองมีภารกิจสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ที่สำคัญศาลปกครองยังทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของฝ่ายปกครองตามหลักนิติศาสตร์ จึงใช้แนวทางดังกล่าวเป็นลำดับแรกในการอ้างเหตุผลในคำพิพากษา

ผู้ศึกษาใช้ทั้งศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ตุลาการศาลปกครอง กล่าวคือ ใช้คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทั้งในรูปแบบของเหตุผลและปัญหาที่เกิดขึ้น ความถูกต้องและไม่ถูกต้องของเหตุผลที่ผู้มีอำนาจใช้ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ผลกระทบที่เกิดจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ทั้งผลกระทบต่อตัวข้าราชการ ผลกระทบต่อหน่วยงาน ผลกระทบต่อระบบบริหารงานของรัฐ กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของเหตุผลที่ผู้มีอำนาจใช้ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของศาลปกครองและการสัมภาษณ์ตุลาการโดยใช้แบบสัมภาษณ์ซึ่งผู้ศึกษาสร้างขึ้นจากวัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จำนวน 5 คดี โดยแบ่งเป็นคำสั่งที่มีการอ้างเหตุผลถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย จำนวน 3 คดี และ คำสั่งที่มีการอ้างเหตุผลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำนวน 2 คดี และจากการสัมภาษณ์ตุลาการ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ปัจจัยที่มีผลทำให้การอ้างเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ทัศนคติของคน ความประพฤติของคน สภาพแวดล้อมทั้งในและนอกองค์กร การบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงอิทธิพลทางการเมือง

เกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาหรือตัดสินว่าการอ้างเหตุผลชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คือ กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ผู้ใช้อำนาจ สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร การบริหารราชการประชาชนและผู้ได้รับคำสั่ง

รูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครองเป็นไปตามรูปแบบที่เสนอไว้ กล่าวคือ ใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการในลำดับแรกและใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์สนับสนุนการอ้างเหตุผล ในทำนองเดียวกัน รูปแบบของการอ้างเหตุผลของศาลปกครองก็มีลักษณะเป็นไปตามรูปแบบที่เสนอไว้ กล่าวคือ ศาลปกครองได้ใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์เป็นหลักและใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์และบริหารจัดการประกอบการพิจารณาการอ้างเหตุผลเพื่อวินิจฉัยคำสั่ง

เหตุผลที่มักจะมีการกล่าวอ้างกันเสมอ ๆ ในข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ไม่มีรูปแบบหรือถ้อยคำที่ชัดเจนเฉพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะที่มีการออกคำสั่งนั้น ๆ แต่ถึงแม้จะมีการใช้ถ้อยคำที่หลากหลาย ก็สามารถสะท้อนให้เห็น

เหตุผลที่สำคัญที่มักจะมีอาการอื่น ๆ คือ ความเหมาะสมและเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ผลกระทบที่เกิดจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ มีผลกระทบทั้งผลกระทบต่อตัวข้าราชการ ผลกระทบต่อหน่วยงาน ผลกระทบต่อระบบบริหารงานของรัฐ เช่น ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มององค์การในแง่ร้าย ทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อระบบราชการ ขาดรายได้ (เงินตำแหน่ง) เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ขาดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน เกิดความล้มเหลวในการบริหารงาน ระบบบริหารงานของรัฐล้มเหลว ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อระบบบริหารราชการ ประชาชนในชุมชนไม่ไว้วางใจต่อระบบบริหารงานของรัฐ ไม่ให้ความร่วมมือกับราชการ

กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของเหตุผลที่ผู้มีอำนาจใช้ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของศาลปกครอง กรณีที่ผู้ถูกย้ายเห็นว่าการออกคำสั่งย้ายไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เป็นธรรม ผู้ถูกย้ายมีสิทธิที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายนั้นได้ และในการมีคำพิพากษาของศาล ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจว่าถูกต้องหรือไม่ ใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการใช้ดุลพินิจหรือไม่ โดยมีเกณฑ์ในการตัดสินคือ กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง ข้อเท็จจริง ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ หากเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย อันเป็นผลให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจ ต้องดำเนินการให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมก่อนที่จะมีคำสั่ง แต่หากผู้มีอำนาจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับคำสั่งนั้น ๆ

คำพิพากษาของศาลปกครอง นอกจากจะมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่แล้ว คำพิพากษาของศาลปกครองยังเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจอย่างถูกต้อง ด้วยการวางหลักกฎหมายปกครองหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติราชการ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะจากการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการสร้างมาตรฐานในการอ้างเหตุผล เห็นว่าการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good

governance) ในหลักคุณธรรม (Morality) คือ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ มีความสุจริต บริสุทธิ์ใจ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ ให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจ หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ ใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาและเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างรวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง และหลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมขององค์กรด้วยการสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อผลักดันและพัฒนาวิสัยทัศน์ของบุคลากรในองค์กร ควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีอคติ ลำเอียง กลั่นแกล้ง ดังนั้น ก่อนการใช้ดุลพินิจ ผู้มีอำนาจจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านทั้งประโยชน์ที่ราชการจะได้รับ ประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อระบบการบริหารราชการ ต่อผู้ได้รับคำสั่ง และต่อหน่วยงาน ประการสำคัญ ผู้มีอำนาจจะต้องอธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมของการแต่งตั้งโยกย้าย ให้สามารถรับฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่ามีได้ใช้อำนาจโดยมีอคติ ลำเอียงหรือกลั่นแกล้งหรืออำพรางเจตนาที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมไว้ การอ้างเหตุผล จะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดถึงองค์ประกอบสำคัญตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้โอกาสผู้รับคำสั่งที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ก่อนที่จะออกคำสั่งมาใช้บังคับกับคู่กรณี เพื่อลดปัญหาโต้แย้งที่จะเกิดขึ้น อีกทั้งเพื่อความโปร่งใสในการบริหารราชการ การกำหนดคุณสมบัติในแต่ละตำแหน่งหรือระดับ ควรคำนึงถึงผลกระทบของผู้มีส่วนได้เสีย (Stake holder) ทั้งตัวข้าราชการที่ได้รับคำสั่ง หน่วยงานราชการ ประชาชน ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อนร่วมงาน โดยพิจารณาทั้งในทางบวกและทางลบ

ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ด้วยเหตุที่ศาลปกครองใช้กฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ แนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งเป็นเกณฑ์ในการตัดสินว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง ฝ่ายปกครองมีข้อผูกพันที่จะต้องกระทำกรวด ไต ๆ ในทางปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพราะกฎหมายเป็นเครื่องหมายของความยุติธรรมและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับการกระทำ

ทางปกครองให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ องค์การฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างเคร่งครัดและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มิใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เกินขอบเขตหรือนอกเหนือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องศึกษาและตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่จะนำมาใช้ว่าให้อำนาจไว้หรือไม่ อย่างไร และหากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ฝ่ายปกครองก็ไม่มีอำนาจที่จะกระทำการนั้น ๆ ได้

(2) สิทธิ เป็น อำนาจอันชอบธรรมของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ ซึ่งด้วยอำนาจของสิทธิ ทำให้ผู้ทรงสิทธิมีอำนาจที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิของเขา ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องเคารพต่อสิทธิอันชอบธรรมนั้น และถึงแม้กฎหมายจะอนุญาตให้ฝ่ายปกครองสามารถล่วงล้ำสิทธินั้นได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองก็ยังคงผูกพันที่จะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อยู่ดี โดยต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของเขา ไม่ได้

(3) ในการออกข้อกำหนด กฎเกณฑ์ใด ๆ เพื่อถือปฏิบัติในการมีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ให้อำนาจ และเมื่อฝ่ายปกครองได้ออกข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใช้บังคับแล้ว ฝ่ายปกครองมีข้อผูกพันที่จะต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น จะใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือหาช่องว่างใดของกฎเกณฑ์เพื่ออ้างความชอบธรรมในการออกคำสั่งไม่ได้

(4) เหตุผลเป็นแก่นแท้ของธรรมชาติ มนุษย์เป็นองค์ประกอบหนึ่งของธรรมชาติ เหตุผลจึงเป็นหลักการตามธรรมชาติที่มีอยู่ในความคิดของมนุษย์ทุกคนและเหตุผลกับความยุติธรรม ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เหตุผลที่ดีจึงมีความยุติธรรมเสมอ ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย จึงควรพิจารณาถึงเหตุผลอย่างรอบคอบ มีการคิดพิจารณาด้วยเหตุและผล เป็นอย่างดีก่อนที่จะตัดสินใจ เพราะขณะเดียวกันนั้น ผู้รับคำสั่งเองก็มีเหตุผลของเขา ซึ่งหากผู้รับคำสั่งได้พิจารณาด้วยเหตุและผลอย่างดีแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรู้จักความเข้าใจที่ตรงกันและยุติข้อขัดแย้งลงได้

(5) โดยเนื้อแท้ของกฎหมาย จะปรากฏเหตุผลเสมอ ดังนั้น ผู้มีอำนาจจึงต้องค้นหาเหตุผลก่อนการบังคับใช้ และเมื่อเหตุผลก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การคุ้มครองความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม ผู้มีอำนาจจึงต้องคิดหาเหตุผลที่ดีเพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและยุติธรรมอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ผู้มีอำนาจจึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่ดีในเรื่องนั้น ๆ เป็นพื้นฐาน และจะต้องมีข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพื่อพิสูจน์ความถูกต้อง

(6) การอ้างเหตุผลที่ดี จะต้องเป็นการยกข้อเท็จจริงมาเป็นเหตุผล ไม่ใช่เอาข้อความเท็จมาพิสูจน์ ฉะนั้น ข้ออ้างทั้งหมดจะต้องเป็นความจริง นอกจากนั้น ข้ออ้างและข้อสรุปจะต้องสัมพันธ์กันในลักษณะที่ว่าเนื้อความในข้อสรุปถูกกำหนดโดยเนื้อความในข้ออ้าง ด้วยเหตุนี้ ผู้มีอำนาจในฝ่ายปกครองทุกระดับชั้น จึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านและรอบคอบ และนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นมาเป็นเหตุผลของการออกคำสั่ง มิใช่ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่ง แต่ยกเอาความเท็จมาอ้างเป็นเหตุผล

(7) การบริหารงานบุคคลภาครัฐ จะต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ที่ดี ที่กว้างไกลและมีคุณธรรมสูง ได้มีโอกาสแสดงผลงานของตนอย่างชัดเจนและมีโอกาสได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบสูงขึ้นได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับตำแหน่งตามหลักบริหารสากลที่ยึดถือความดีของคนเป็นที่ตั้ง (Merit system) การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมีความเหมาะสมกับงาน (put the right man on the right job) มิใช่ระบบอุปถัมภ์ (patronage system)

(8) การสร้างหลักประกันในเรื่องความมั่นคงในชีวิตในเรื่องหน้าที่การงานของข้าราชการ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้จากผู้บังคับบัญชา ซึ่งหลักประกันนี้มีปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 57 ว่า "การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก. พ. กำหนด" ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของหลักการดังกล่าวและถือเป็นข้อเท็จจริงสำคัญที่จะนำไปสู่การอ้างเหตุผลที่ดี

(9) กระบวนการพิจารณาทางปกครองไทย ต้องสร้างจิตวิญญาณใหม่ โดยมุ่งเน้นที่ความถูกต้องเป็นธรรมและความสันติสุข โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางของการใช้อำนาจภายใต้หลักการเคารพต่อหลักมนุษยธรรม นอกจากนั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการใช้อำนาจมากกว่าจะให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจเองหรือหากแม้จำเป็นต้องให้ดุลพินิจก็ต้องมีหลักเกณฑ์

และแนวทางการใช้ดุลพินิจที่มีชัดเจนและชอบธรรมตามหลักวิชา ไม่ใช่ต่างคนต่างใช้ดุลพินิจ โดยอิสระตามอำเภอใจ และควรจะมุ่งเน้นเรื่องการป้องกันการเกิดขึ้นของการกระทำผิด โดยอาศัยกระบวนการที่มีเหตุผลตามหลักวิชาการที่ชัดเจน มิใช่การแก้ไขปราบปรามการกระทำผิด

(10) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้นำองค์กรจะต้องมีสภาวะความเป็นผู้นำที่ดี (Good Leadership) ส่วนข้าราชการก็ต้องยอมรับว่าไม่อาจยึดติดอยู่กับตำแหน่งเดิมหรือขออยู่แต่ที่เดิม ได้ตลอดไป เพราะการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการนั้นเป็นไปโดยกฎหมาย ตำแหน่งข้าราชการ จึงมิใช่เป็นสิทธิที่ใครจะหามาได้ด้วยตนเองและติดตัวตลอดไป ข้าราชการจึงอาจถูกเรียกให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่อื่นใดได้ทุกเวลา

(11) การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการลงโทษหรือถูกมองว่า เป็นคำสั่งโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่แอบแฝง การลงโทษเอาไว้หรือเป็นคำสั่งย้ายแทนการลงโทษ ดังที่สำนวนที่ใช้กันในประเทศฝรั่งเศสว่า “การเก็บเข้าตู้เก็บของ” หรือตามสำนวนไทยที่ว่า “เก็บเข้ากรง” เพราะคำสั่งลักษณะนี้ผู้ถูกย้ายจะรู้สึกว่าเป็นการถูกกลั่นแกล้ง รู้สึกเป็นตราบาปและไม่ไว้วางใจการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงแนวทางอันจะนำไปสู่การสร้างมาตรการ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีใช้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่หมายรวมถึงหน้าที่ของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองคือผู้ได้รับคำสั่งย้าย บุคลากรในหน่วยงาน ประชาชนในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งหรือผู้บริหารในระดับบังคับบัญชา ซึ่งในทางปกครองถือว่าเป็นผู้ที่กฎหมายได้มอบอำนาจให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและถือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้ อย่างถูกต้องสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย มิใช่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจ นอกจากนั้นแล้ว ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาก็จำเป็นต้องใช้อำนาจอย่างชอบธรรมตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และบริหารจัดการงานภารกิจของหน่วยงานอย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยยึดเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นหัวใจสำหรับการบริหารงาน

อนึ่ง เนื่องจากคำพิพากษาของศาลปกครองได้มีการวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีตามหลักหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ด้วยแล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ในการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและจัดให้มีการศึกษาอบรมและ

พัฒนาความรู้ของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดินและบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน อีกทั้งในส่วนข้อเสนอแนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่ดีนั้น ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอบางส่วนที่มุ่งเน้นการตระหนักรู้และการสร้างจิตสำนึกกับข้าราชการให้ยึดถือและเคร่งครัดต่อการปฏิบัติตามกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้น สำนักงานศาลปกครองจึงควรที่จะได้มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์แนวบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีนั้น อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องทั้งในรูปแบบการอบรมสัมมนาและการเผยแพร่เป็นเอกสารสื่อสิ่งพิมพ์ต่อไป

ชื่อแฟ้ม: 11บทที่ 5
ไดเรกทอรี: G:\13ปรานี
แม่แบบ: C:\Documents and Settings\admin\Application
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot
ชื่อเรื่อง: บทที่ 5
เรื่อง:
ผู้เขียน: COMPUTER
คำสำคัญ:
ข้อคิดเห็น:
วันที่สร้าง: 26/05/52 ๒๖/๐๕/๕๒ ๒๑:๕๓ น.
เปลี่ยนหมายเลข: 5
บันทึกล่าสุดเมื่อ: 11/06/52 ๑๑/๐๖/๕๒ ๑๔:๒๗ น.
บันทึกล่าสุดโดย: vip
เวลาในการแก้ไขทั้งหมด: 8 นาที
พิมพ์ครั้งสุดท้ายเมื่อ: 22/06/52 ๒๒/๐๖/๕๒ ๑๐:๒๕ น.
เป็นงานพิมพ์ที่เสร็จสิ้นขึ้นสุดท้าย
จำนวนหน้า: 9
จำนวนคำ: 2,706 (ประมาณ)
จำนวนอักขระ: 15,427 (ประมาณ)