

การใช้ดุลพินิจ (ไม่) อนุญาตให้ออกจากงานก่อนกำหนด

นางสาวฐิติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขอลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุราชการ ซึ่งแม้ในทางปฏิบัติจะผ่านพ้นช่วงเวลาดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคดีนี้จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอลาออกก่อนกำหนดได้อย่างถูกต้อง และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออก **“คำสั่งทางปกครอง”** ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการทบทวนคำสั่งทางปกครองในฝ่ายปกครอง ทั้งในเรื่องการยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากหากต่อมาคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งนั้นๆ จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดให้เสร็จสิ้นเสียก่อน **ไม่เช่นนั้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา** (มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

ในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ว่า **ในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ จะต้องระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้คู่กรณีทราบ** กรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้ระยะเวลาการอุทธรณ์เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่หากไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาการอุทธรณ์มีกำหนดสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ระยะเวลาอุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง โดยในการอุทธรณ์ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองและให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด (ซึ่งระยะเวลาอันสมควรคือเก้าสิบวัน) และหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังเช่นกรณีพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นคำขอแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการออกงานก่อนกำหนด เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ อนุญาตให้พนักงานออกงานตามโครงการดังกล่าว ๔๓๕ คน โดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดี คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ในขณะที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ยังพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ

กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่? หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า (๑) คำสั่งธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

ให้คู่กรณีทราบ และไม่ได้แจ้งคำสั่งใหม่ (๒) ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้น จะมีการพิจารณาโดย “คณะกรรมการบริหารบุคคล” ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ก็ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ (๓) ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดว่า “ความเห็นของธนาคารให้ถือเป็นที่สุด จะไม่มีการอุทธรณ์หรือทบทวนอีก”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ แล้วเห็นว่า คำสั่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งของคณะกรรมการ แม้ก่อนจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้ลาออกจากงานนั้นจะมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารบุคคลก็ตาม แต่เป็นเพียงการกลั่นกรองและเสนอความเห็นก่อนมีคำสั่งเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่เมื่อคำสั่งไม่ได้ระบุกรณีอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับอุทธรณ์ไว้ ระยะเวลาการอุทธรณ์จึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงถือเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายใน ระยะเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่ยังมิได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อการยื่นฟ้อง โดยไม่รอให้ครบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเป็นเพราะเกรงว่าคดีจะขาดอายุความ เนื่องจากระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ความเห็นของธนาคารถือเป็นที่สุดแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจเช่นนั้นได้ ดังนั้น หากศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงรับคำฟ้องไว้พิจารณา

กล่าวโดยสรุป ในขั้นตอนนี้ก็คือ ก่อนฟ้องคดีปกครองจะต้องผ่านพ้นขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว

แต่คดีนี้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามเหตุผลข้างต้น และศาลปกครองได้พิจารณาเนื้อหาของคดีในประเด็นว่า การที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานก่อนกำหนดตามคำขอเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกจากงานตามโครงการดังกล่าวต้องเกิดจากความสมัครใจเห็นชอบร่วมกัน ทั้งของพนักงานและหน่วยงาน ซึ่งไม่อาจทำไปตามความต้องการของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยอำเภอใจหรือไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อภารกิจของหน่วยงานได้ แต่ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ด้วยความเป็นธรรม เมื่อการไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานมีสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสายงานกฎหมายไม่มีอัตรากำลังส่วนเกิน และเพื่อประโยชน์แก่งาน และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นในงานที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับในขณะนั้นมีปริมาณงานมาก แต่มีอัตรากำลัง ๑๓ อัตรา เป็นอัตราว่าง ๓ อัตรา อีกทั้งการสรรหาบุคลากรใหม่ แม้จะใช้เวลาไม่มาก แต่บุคลากรที่มาแทนไม่สามารถทำงานได้ทันที เนื่องจากการเรียนรู้งานใหม่ต้องใช้เวลาพอสมควร ประกอบกับการจะอนุญาตให้บุคลากรใดออกจากงานนั้น ต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาพรวมด้วย มิใช่พิจารณาแต่เพียงว่า หากบุคลากรคนใดไม่มีศักยภาพแล้วจะได้รับอนุมัติทุกรายไป นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังมีความสามารถด้านคอมพิวเตอร์และมีความรู้เรื่องนโยบาย ระเบียบข้อบังคับ และพิธีปฏิบัติของหน่วยงานเป็นอย่างดี ทั้งยังสามารถให้คำแนะนำและกลั่นกรองข้อวินิจฉัยทางกฎหมายได้ จะมีก็แต่เพียงทักษะการอ่านและการเขียนภาษาอังกฤษเท่านั้นที่ควรต้องพัฒนา

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ประกอบกับในงานงวดที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอนั้นไม่มีนิติกรคนใดได้รับอนุมัติ แม้แต่เพียงรายเดียว ทั้งที่มีผู้ยื่นขออีก ๒ ราย กรณีจึงมิใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

การไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานก่อนกำหนดจึงไม่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๗/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ แม้หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนหรือลดอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ โดยการเปิดโอกาสให้บุคลากรยื่นขอลาออกหรือเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาจำนวนบุคลากรหรือโครงสร้างองค์กรที่ไม่เหมาะสมกับปริมาณงานตามภารกิจก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าว นอกจากต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในการมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต ก็จะต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงทั้งประโยชน์ที่ได้รับและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน โดยการนำปัจจัยต่างๆ มาพิจารณาประกอบกัน ไม่ว่าจะ เป็นอัตรากำลังของบุคลากร ผลกระทบต่องานในภาพรวม ตลอดจนความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น
