

จะอย่างไร? เมื่อคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

นอกจาก ก.พ.ค.จะต้องรับเรื่อง พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งลงโทษตนแล้ว ก.พ.ค. ยังต้องรับบทหนักในเรื่องของ “ร้องทุกข์” อีกด้วย กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนเองของผู้บังคับบัญชา เขาก็สามารถร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ได้ ซึ่ง หาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเหล่านั้น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีผลกระทบกับผู้อื่นด้วย และผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ย่อมรู้สึกว่าตนเองก็ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

คำถามที่ตามมาก็คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.จะร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.ได้หรือไม่ และต้องดำเนินการอย่างไร???

ผู้อ่านทุกท่านคงจำกันได้ดีสำหรับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องหนึ่งที่วินิจฉัยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย กรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ (อำนาจการระดับสูง) จำนวน 41 ตำแหน่ง¹ แต่ต่อมาปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องขอให้ ก.พ.ค. ทบทวนคำวินิจฉัย เพื่อขอความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการ 41 ราย ที่มีได้มีส่วนร่วมรู้เห็นในการดำเนินการคัดเลือกของกระทรวงมหาดไทย

ซึ่ง ก.พ.ค. ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่าต้องพิจารณาดังนี้

1. เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “เมื่อ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดแล้วให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อ รัฐมนตรีปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ของ ก.พ.ค.” ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ได้ออกหนังสือเวียนที่

¹ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องนี้ว่า หลักเกณฑ์การให้คะแนนคัดเลือกที่คณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรมการปกครองกำหนดกลุ่มข้าราชการ และให้คะแนนเท่ากันในกลุ่ม ทั้งที่ข้าราชการในกลุ่มเหล่านั้นมีคุณสมบัติแตกต่างกัน เช่น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ 1 ปี จะมีคะแนนเท่ากับผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ 3 ปี หรือผู้มีอายุราชการ 17 ปี มีคะแนนเท่ากับผู้มีอายุราชการ 22 ปี นั้น ถือเป็นการปฏิบัติแบบเดียวกันกับผู้ที่มีคุณสมบัติแตกต่างกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับเรื่องนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงให้พิจารณาได้ว่า กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรมการปกครองในขณะนั้น (ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้เสนอหลักเกณฑ์การให้คะแนนคัดเลือกด้านความอาวุโส และเป็นผู้เข้ารับการคัดเลือกครั้งนี้ด้วย) ได้ดำเนินการตามตามมาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการคัดค้านกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่กฎหมายห้ามพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้หรือไม่ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการดังกล่าวปรากฏว่าขัดต่อกฎหมายในเรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียที่ดำเนินการคัดเลือก ซึ่งในการพิจารณาทางปกครองห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้นเองทำการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งรวมถึงห้ามมิให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกในครั้งนี้ ก.พ.ค. จึงมีคำวินิจฉัยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 28/2553 ลงวันที่ 15 มกราคม 2553 ที่สั่งแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ (อำนาจการระดับสูง) จำนวน 41 ตำแหน่ง

นร 1008/ว 46 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 เรื่องแนวทางการดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้ง ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม ย้อนหลังไปในวันที่คำสั่งแต่งตั้ง (ฉบับที่ถูกลบเลิกเพิกถอน) มีผลบังคับใช้

ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยไม่สามารถส่งเรื่องให้ ก.พ.ค. พิจารณาใหม่ได้ และข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ (อำนาจการระดับสูง) จำนวน 41 ราย จะต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม ย้อนหลังไปในวันที่คำสั่งแต่งตั้ง (ฉบับที่ถูกลบเลิกเพิกถอน) มีผลบังคับใช้

2. หากกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะดำเนินการอย่างไรได้หรือไม่

ตามข้อ 56 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่า “เมื่อได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และดำเนินการตามข้อ 54 วรรคสอง แล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุด” นอกจากนี้ในวรรคสอง ของข้อ 56 นี้ ยังได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตาม วรรคหนึ่ง มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง ต่อไปได้”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อ 56 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ข้างต้นที่กำหนดให้สิทธิ เฉพาะผู้ร้องทุกข์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เท่านั้น ที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครองเพื่อตรวจสอบ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กระทรวงมหาดไทยในฐานะคู่กรณี (ไม่ใช่ผู้ร้องทุกข์) จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองต่อไปได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาหลักการในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งให้อำนาจ ก.พ.ค. ในการทบทวนคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนราชการต้องปฏิบัติตาม โดยไม่อาจโต้แย้งใดๆ ได้

นอกจากกระทรวงมหาดไทยที่ได้มีหนังสือขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัย แล้ว นายอำเภอจำนวนหนึ่งใน 41 ราย ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็ได้มีหนังสือ ร้องทุกข์มายัง ก.พ.ค. โดยอ้างว่า พวกตนได้รับทุกข์แสนสาหัส ซึ่งเปรียบเสมือนการถูกลงโทษ เพราะถูกลดทั้งระดับและตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นโทษหนักยิ่งกว่าการถูกลงโทษทางวินัย ทั้งที่พวกตน มิได้มีส่วนร่วมรู้เห็นในการคัดเลือกด้วย

ก.พ.ค. ได้พิจารณาแล้วยังคงยืนยันในคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยว่า คำสั่งกระทรวงมหาดไทย เป็นคำสั่งที่มาจากกระบวนการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. มิใช่คำสั่งลงโทษ ที่จะเสมือนว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้กระทำความผิด รวมทั้ง ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัย เฉพาะกระบวนการคัดเลือก ซึ่งเห็นว่ากระบวนการคัดเลือกตั้งแต่เริ่มต้นมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายในเรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการคัดเลือก ซึ่ง

ในการพิจารณาทางปกครองห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้นเองทำการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งก็ห้ามมิให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกในครั้งนี้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันแสดงให้เห็นว่า ก.พ.ค. ยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยว่า นายอำเภอกลุ่มนี้มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมหรือกระทำการทุจริตแต่ประการใด ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 122 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 123 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ตามลำดับ” มาตรา 123 วรรคสอง บัญญัติว่า “การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเหตุแห่งทุกข์ของปลัดอำเภอกลุ่มนี้จึงถือว่าเกิดจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไม่ได้เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ดังนั้น เรื่องร้องทุกข์ของนายอำเภอกลุ่มนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ที่จะรับไว้พิจารณาได้ อย่างไรก็ตามหากนายอำเภอกลุ่มนี้ไม่เห็นด้วยก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นต่อไปได้

จากมติ ก.พ.ค. ข้างต้น หลายท่านคงสงสัยว่า ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะฟ้องใครให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ? คำตอบก็คือ ก.พ.ค. นั่นเอง เนื่องจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้ได้รับผลจากคำสั่งทางปกครอง จึงต้องฟ้องผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง ซึ่งก็เท่ากับว่าการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. สามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง องค์กฤษฎีกานอกจากฝ่ายบริหารอันจะเป็นสิ่งที่รับประกันได้ประการหนึ่งว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต้อง “ยุติธรรม เป็นธรรม และรวดเร็ว”

นางสาวสุภาพร อารยะนรากุล
นิติกรชำนาญการ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม
สำนักงาน ก.พ.