

ร้องทุกข์กรณีไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

ช่วงนี้ข่าวคราวการแต่งตั้งโยกย้ายนายตำรวจที่ไม่เป็นธรรม มีการซื้อขายตำแหน่ง อบอวลไปทั่วทั้งวงการตำรวจ ช่างน่าเหนื่อยใจแทนเพื่อน ๆ ตำรวจเสียจริง แต่จะว่าไปแล้วใน วงราชการของข้าราชการพลเรือนก็ยังคงได้ยินข่าวสารการแต่งตั้งที่ไม่ชอบธรรม มีระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ระบบชুবเลี้ยง (Spoiled system) ระบบเครือญาติ (Nepotism) หรือระบบคนพิเศษ (Favoritism) แทรกซึมอยู่ในการแต่งตั้ง ให้เราได้ยินได้เห็นกันอยู่เนื่อง ๆ แต่ก็ดีกว่าข้าราชการตำรวจตรงที่ว่าข้าราชการพลเรือนยังสามารถพึ่งพิงอาศัยอำนาจของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในการแสวงหาความเป็นธรรมให้แก่ตนเอง ได้อยู่

ในฉบับนี้ผู้เขียนจึงอยากจะหยิบยกคดีที่ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่เพื่อนข้าราชการอีกสักตัวอย่าง เรื่องมีอยู่ว่าข้าราชการผู้หนึ่ง ได้ร้องทุกข์ ต่อ ก.พ.ค. ว่า คำสั่งเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของคู่กรณีในการร้องทุกข์ มีข้าราชการที่ได้รับการเลื่อนทั้งหมด ๔๑ ราย แต่ผู้ร้องทุกข์กลับไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อน ตำแหน่ง ทั้งที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับเงินเดือนก่อนเลื่อนในอัตราสูงสุด ๒๙,๗๐๐ บาท เช่นเดียวกับ ข้าราชการอีก ๕ ราย ที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งตามคำสั่งดังกล่าว นอกจากนี้ผู้ร้องทุกข์มีอาวุโส อยู่ในอันดับต้นและได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมาโดยตลอด การเลื่อนตำแหน่งตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่น่าเคลือบแคลงและไม่มีการแจ้งเวียน ให้ทุกจังหวัดทราบเป็นปกติเหมือนกรณีทั่วไป จึงขอให้ ก.พ.ค. ตรวจสอบว่า การเลื่อนข้าราชการ ตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้นใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณา มีการนำข้อมูลของข้าราชการผู้มีสิทธิ ได้รับการเลื่อนตำแหน่งทุกรายมาพิจารณาด้วยหรือไม่ อย่างไร และดำเนินการโดยยึดมั่นใน ระบบคุณธรรมและจริยธรรมหรือไม่ หากปรากฏว่าการเลื่อนข้าราชการตามคำสั่งดังกล่าวไม่มี หลักเกณฑ์ในการพิจารณา หรือมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา แต่ดำเนินการไม่เหมาะสม ขอให้ ผู้ที่เกี่ยวข้องยกเลิกคำสั่งและดำเนินการในเรื่องดังกล่าวใหม่

ในการพิจารณา ก.พ.ค. ได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือก และแต่งตั้งดังกล่าวตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สุด ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยสรุปได้ ดังนี้

ในการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโสชั้นหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง¹ ได้กำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือกฯ กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ประเมินและพิจารณาความเหมาะสมของผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคนโดยพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลบุคคลกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งละไม่เกิน ๕ คน แต่ไม่ควรน้อยกว่า ๒ คน จากนั้นให้เสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ โดยเรียงลำดับชื่อผู้ซึ่งเหมาะสมที่สุดไว้ในลำดับแรกและผู้ซึ่งเหมาะสมรองลงไปไว้ในลำดับต่อ ๆ กันไป พร้อมทั้งความสมควรและเหตุผลประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการคัดเลือกฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ ว่า คณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้พิจารณากำหนดเกณฑ์การคัดเลือกในวาระที่ ๕ โดยกำหนดคะแนนสำหรับความรู้ ๓๐ คะแนน ความสามารถ ๒๐ คะแนน ความประพฤติ ๓๐ คะแนน และประวัติการรับราชการ ๒๐ คะแนน จากนั้นในวาระที่ ๖ เป็นเรื่องการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้ง ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า มีตำแหน่งว่างจำนวน ๔๑ ตำแหน่ง ทั้งนี้ ได้แนบบัญชีเปรียบเทียบข้าราชการผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน จำนวน ๓๑๗ ราย มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกฯ มีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ จัดทำบัญชีผู้ที่มีคุณสมบัติและเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ กำหนด โดยเรียงลำดับความเหมาะสมตามคะแนนที่ได้รับสูงสุดไว้เป็นลำดับแรก และผู้ที่ได้รับคะแนนรองลงไป ในลำดับต่อไป จำนวน ๒ บัญชี คือ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับชำนาญงาน (บัญชี ๑) และบัญชีข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับชำนาญงาน ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (บัญชี ๒) แล้วเสนอประธานกรรมการคัดเลือกฯ เพื่อเสนอคู่อกรณในการร้องทุกข์เพื่อพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งต่อไป แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำบัญชี ๑ (จำนวน ๑๕๐ ราย) และบัญชี ๒ (จำนวน ๙ ราย) เสนอประธานกรรมการคัดเลือกฯ เพื่อนำเสนอคู่อกรณในการร้องทุกข์ในวันเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ผิดปกติเพราะการประเมินและพิจารณาความเหมาะสมของข้าราชการ จำนวน ๑๕๐ ราย และจำนวน ๙ ราย เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาพอสมควร เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้พิจารณา

¹ หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในขณะเกิดเหตุ คือ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาล แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่องการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 ท่านผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้ที่ www.ocsc.go.th

เปรียบเทียบข้อมูลบุคคล และต้องพิจารณาให้คะแนนข้าราชการแต่ละรายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ประกอบกับเลขานุการคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ให้การในชั้น ก.พ.ค. ว่า การดำเนินการคัดเลือกครั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เตรียมการล่วงหน้าก่อนการประชุม ดังนั้น การที่ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติและเหมาะสมไว้ล่วงหน้าก่อนที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ จะประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก โดยไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ประชุมอีกครั้งเพื่อพิจารณาหรือให้ความเห็นชอบบัญชีที่ฝ่ายเลขานุการฯ จัดทำขึ้นดังกล่าว จึงเป็นการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลแล้วกำหนดหลักเกณฑ์มารองรับในภายหลัง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการคัดเลือกฯ เป็นผู้ทำการประเมินและพิจารณาความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยตนเอง

นอกจากนั้นคณะกรรมการคัดเลือกฯ ทำการพิจารณาคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ๔ ข้อ ดังนี้

องค์ประกอบที่ ๑ ความรู้ (๓๐ คะแนน) พิจารณาจากการเป็นข้าราชการในส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างเป็นหลัก กล่าวคือ ข้าราชการในจังหวัดที่มีตำแหน่งว่าง ได้ ๓๐ คะแนน ข้าราชการในภาคเดียวกับจังหวัดที่มีตำแหน่งว่าง ได้ ๒๐ คะแนน และข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงหรือที่อื่น ได้ ๑๐ คะแนน

องค์ประกอบที่ ๒ ความสามารถ (๒๐ คะแนน) พิจารณาจากความอาวุโสของข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับชำนาญงานก่อนปี ๒๕๔๕ ได้ ๒๐ คะแนน และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับชำนาญงานตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ได้ ๑๐ คะแนน

องค์ประกอบที่ ๓ ความประพฤติ (๓๐ คะแนน) พิจารณาจากการสนับสนุนของส่วนราชการ กล่าวคือ ข้าราชการที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการต้นสังกัดซึ่งเป็นจังหวัดที่มีตำแหน่งว่าง ได้ ๓๐ คะแนน ข้าราชการที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการต้นสังกัด ซึ่งไม่ใช่จังหวัดที่มีตำแหน่งว่าง ได้ ๒๐ คะแนน และข้าราชการที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ ได้ ๑๐ คะแนน ทั้งนี้ ข้าราชการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการต้นสังกัดหรือส่วนราชการอื่นว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งจะไม่มีคะแนนความประพฤติ

องค์ประกอบที่ ๔ ประวัติการรับราชการ (๒๐ คะแนน) พิจารณาจากเงินเดือนและประวัติการรับราชการตาม ก.พ. ๗ กล่าวคือ ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ ๒๗,๕๐๐ บาทขึ้นไป ได้ ๒๐ คะแนน และข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่า ๒๗,๕๐๐ บาท ได้ ๑๐ คะแนน

ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดไม่สอดคล้องหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐

จากนั้นประธานกรรมการคัดเลือกฯ ได้เสนอบัญชี ๑ และบัญชี ๒) ไปยังคู่อภิ
 ในการร้องทุกข์เพื่อพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้ง เมื่อพิจารณาบัญชี ๑ ปรากฏว่า มี
 ข้าราชการจำนวน ๑๕๐ ราย โดยอันดับที่ ๑ - ๑๗ ได้ ๑๐๐ คะแนน อันดับที่ ๑๘ - ๓๙
 ได้ ๙๐ คะแนน อันดับที่ ๔๐ - ๕๔ ได้ ๘๐ คะแนน อันดับที่ ๕๕ - ๗๐ ได้ ๗๐ คะแนน
 และอันดับที่ ๗๑ - ๑๕๐ ได้ ๖๐ คะแนน และมีข้าราชการจำนวน ๙๐ ราย ไม่มีคะแนน
 ความประพฤติ ส่วนบัญชี ๒ มีข้าราชการจำนวน ๙ ราย โดยอันดับที่ ๑ ได้ ๑๐๐ คะแนน
 อันดับที่ ๒ - ๓ ได้ ๙๐ คะแนน อันดับที่ ๔ - ๖ ได้ ๗๐ คะแนน อันดับที่ ๗ ได้ ๖๐ คะแนน
 อันดับที่ ๘ ได้ ๕๐ คะแนน และอันดับที่ ๙ ได้ ๔๐ คะแนน ซึ่งในจำนวน ๙ ราย มี ๔ ราย
 ที่ไม่มีคะแนนความประพฤติ และ ๗ ราย เป็นผู้ที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชี ๑ ด้วย รายละเอียดของ
 คะแนนดังกล่าวจึงไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการประเมินและพิจารณาความเหมาะสมที่เป็นไปตาม
 ความเป็นจริงและสมเหตุสมผล อีกทั้งข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้เสนอ
 ความเห็นอื่นใดประกอบการพิจารณาของคู่อภิในการร้องทุกข์ กรณีจึงเป็นการเสนอรายชื่อผู้ที่มี
 คุณสมบัติและเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ โดยไม่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับ
 ความสมควรและเหตุผลประกอบการพิจารณา ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหนังสือ
 สำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐

คู่อภิในการร้องทุกข์พิจารณาคัดเลือกในวันเดียวกับที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ
 ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ และวันเดียวกับที่ประธานกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติ
 และเหมาะสม โดยให้ความเห็นว่า “เห็นชอบคัดเลือกตัวบุคคลจากบัญชี ๑ และบัญชี ๒
 ดังบัญชีแนบ” โดยไม่ปรากฏความเห็นอื่นใดประกอบ และไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามีการใช้ดุลพินิจ
 พิจารณาคัดเลือกอย่างไร อีกทั้งเมื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งทั้ง
 ๔๑ ราย เปรียบเทียบกับผู้ร้องทุกข์ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๙ และมี
 คะแนนการประเมินและพิจารณาความเหมาะสม ๘๐ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๔๑ (บัญชี ๑)
 ปรากฏว่า ข้าราชการ ๕ ราย ที่ได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งมีอาวุโสในการดำรงตำแหน่งและ
 ได้รับคะแนนการประเมินและพิจารณาความเหมาะสมน้อยกว่าผู้ร้องทุกข์ โดยทั้ง ๕ ราย ไม่มี
 คะแนนความประพฤติ (องค์ประกอบที่ ๓) แต่กลับได้รับการคัดเลือก นอกจากนี้มีข้าราชการที่
 ได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งอีก ๕ ราย ที่ไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ที่ในจังหวัดที่มีตำแหน่งว่าง อีกทั้งไม่เป็น
 ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับจังหวัดที่มีตำแหน่งว่าง แต่ได้รับการพิจารณาให้
 เลื่อนข้ามภาคได้

ในขณะเดียวกันกลับปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการที่มีรายชื่อในบัญชี ๑ จำนวน
 ๑ ราย ได้คะแนนการประเมินและพิจารณาความเหมาะสม ๑๐๐ คะแนน อยู่ในอันดับที่ ๗

ของบัญชี ๑ และปฏิบัติงานในจังหวัดที่มีตำแหน่งว่าง แต่ไม่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้ง กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าคู่มือในการร้องทุกข์พิจารณาคัดเลือกจากราชการผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมเรียงตามลำดับคะแนนที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติและเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งตามที่กล่าวอ้าง

ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ ไม่ได้ประเมินและพิจารณาความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเอง แต่มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการไปดำเนินการแล้วให้ประธานกรรมการคัดเลือกฯ เสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติและเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่ง ตามบัญชี ๑ และบัญชี ๒ ต่อคู่มือในการร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุ โดยไม่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับความสมควรและเหตุผลประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ อีกทั้งการที่คู่มือในการร้องทุกข์เริ่มกระบวนการคัดเลือกจนกระทั่งมีคำสั่งเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งได้กระทำภายในวันเดียวกัน ก็เป็นเรื่องที่ผิดปกติเป็นอย่างยิ่ง จากข้อเท็จจริงทั้งหมดพึงเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการกระทำในส่วนที่เป็นสาระ สำคัญ และไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น คำสั่งที่เลื่อนข้าราชการจำนวน ๔๑ ราย ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปัญหาจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วินิจฉัยให้คู่มือในการร้องทุกข์ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้องต่อไป

ผู้เขียนได้เห็นคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นก็อุ่นใจว่ายังมีความเป็นธรรมอยู่ในวงข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ ยังไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์ครอบงำเพียงอย่างเดียว และผู้เขียนเห็นว่าเป็นธรรมจะขาวสะอาดกว่านี้ถ้าการเมืองไม่เข้ามายุ่งกับข้าราชการประจำ ผู้อ่านเห็นด้วยไหมคะ

นางสาวสุภาพร อารยะนรากุล
นิติกรชำนาญการ
นางสาวจุฑาพิชญ์ สติรวิศาลกิจ
นิติกรปฏิบัติการ