

แนวทางปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง คัดค้านนโยบาย ... ไม่ใช้งานในหน้าที่^๑
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒/๒๕๕๗)

แม้ว่าข้าราชการจะมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ก็ตาม แต่เนื่องด้วยข้าราชการจะต้องประพฤติปฏิบัติตนตามระเบียบวินัยของทางราชการ ดังนั้น การที่ข้าราชการได้ลงชื่อมาปฏิบัติราชการและได้เดินทางไปยื่นหนังสือคัดค้านนโยบายของรัฐบาลจะถือเป็นการแสดงความคิดเห็นตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และถือเป็นการปฏิบัติราชการหรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะกล่าวในบทความนี้ เป็นกรณีของพนักงานเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ได้ลงชื่อมาปฏิบัติราชการในสมุดบัญชีเวลาประมาณ ๗ นาฬิกา จากนั้นได้เดินทางไปยื่นหนังสือคัดค้านนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการคัดข้าราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพออกจากราชการต่อรองนายกรัฐมนตรี และแจกเอกสารคัดค้านเรื่องดังกล่าวแก่สื่อมวลชนบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาล โดยไม่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาหรือยื่นใบลาเพื่อออกไปทำกิจธุระส่วนตัว

ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยเห็นว่าการเดินทางไปทำเนียบรัฐบาลเป็นการส่งหนังสือราชการอันเป็นการให้ข้อมูลหรือเป็นพยานหรือการส่งเอกสารหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีให้ถือว่าการให้ข้อมูลหรือการเป็นพยานหรือการส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีใช้เวลาไปเพียง ๒ ชั่วโมงเศษ และได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติจนเลิกงานเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา โดยไม่ปรากฏความเสียหายแก่ราชการแต่อย่างใด

ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การเดินทางไปยื่นหนังสือคัดค้านนโยบายของรัฐบาลของผู้ฟ้องคดีเป็นการให้ข้อมูลหรือการเป็นพยานหรือการส่งเอกสารหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือคัดค้านดังกล่าวมีถ้อยคำที่ส่อเสียด ไม่สุภาพ และไม่เหมาะสมและพิจารณาเนื้อหาทั้งหมดแล้วเป็นการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวเพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีใช้การให้ข้อมูลหรือการเป็นพยานหรือการส่งเอกสารหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการที่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปยื่นหนังสือดังกล่าวจึงมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการนอกสถานที่ แต่เป็นการปฏิบัติภารกิจส่วนตัวนอกสถานที่ซึ่งต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการระดับหัวหน้างานย่อมทราบระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลงเวลาไปปฏิบัติราชการเวลา ๗ นาฬิกา แล้วไปปฏิบัติกิจส่วนตัวโดยไม่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากผู้มีอำนาจ กรณีไม่ใช่เรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติเรื่องให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านในวันนั้นหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงควร

^๑ หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมน์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

วางแผนและขออนุมัติหรือขออนุญาตลาต่อผู้บังคับบัญชาให้ถูกต้อง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานห้องเดียวกับผู้ฟ้องคดีและรักษาการหัวหน้างานให้การสอดคล้องกันว่าในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติงานที่สำนักงานแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในสถานที่ราชการต้นสังกัด การที่ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปยื่นหนังสือคัดค้านโดยไม่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งแม้ส่วนราชการต้นสังกัดจะไม่ได้ได้รับความเสียหายและเป็นการเดินทางไปตามที่กล่าวอ้างก็ตาม ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการตามนัยข้อ ๖ วรรคหนึ่ง และไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการตามนัยข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒/๒๕๕๗)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และดำรงตนอยู่ในกรอบวินัยที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะและเอาใจใส่ อุทิศเวลาให้แก่ราชการ ไม่ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ และไม่เบียดบังเวลาราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีว่า การออกนอกสถานที่ในเวลาราชการโดยผลการเพื่อไปทำภารกิจส่วนตัวอาจเป็นเหตุทำให้ข้าราชการผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้

.....

สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายชุมพล วรวิทยาการ ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ
ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย