



บทที่ ๓

เรื่องราวที่อาจร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนไทย

บทบัญญัติของกฎหมายข้าราชการพลเรือนในเรื่องการร้องทุกข์นี้เป็นขบวนการที่เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการพลเรือนเป็นพิเศษต่างหากจากการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งปัจจุบันนี้ได้ถูกยกเลิกไปและมีคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์มาขึ้นแทนตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดเป็นการทั่วไปให้ประชาชนที่เดือดร้อนให้ร้องทุกข์ได้ในเรื่องซึ่งกำหนดไว้ (ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ ๖) แต่การร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ เป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้จะร้องทุกข์ได้นั้นต้องเป็นข้าราชการพลเรือน และเรื่องที่น่ามาร้องทุกข์นั้นต้องเป็นกรณีที่ได้รับปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาและต้องเป็นกรณีซึ่งไม่มีสิทธิอุทธรณ์ด้วยจึงจะร้องทุกข์ได้ ดังที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติของตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๗ (ซึ่งเป็นเรื่องการอุทธรณ์) ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้" และเพื่อเป็นการประกันว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติต่อข้าราชการนั้น จะเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ได้บัญญัติหลักการในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาไว้โดยใช้หลักของระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการบริหารงานบุคคลที่ดี คือข้าราชการจะต้องผ่านการคัดเลือกตามหลักคุณธรรม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ไม่ใช่ด้วยเหตุผลทางการเมือง หรือความใกล้ชิดกันเป็นส่วนตัว ในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ หรือแต่งตั้งข้าราชการด้วยเหตุผลของความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวมาก่อนนี้ เรียกกัว่า Patronage system ซึ่งเป็นการแต่งตั้งโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลเพื่อความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงาน อาจเป็นด้วยความเป็นเพื่อนหรือผู้เคยสนับสนุนคน เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลอื่น และจะทำให้ไม่ได้คนดีมารับราชการ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนเงินเดือน อันเป็นการพิจารณาให้ความดีความชอบนั้น ให้เป็นไปโดยยุติธรรม และในการรับราชการนั้น หากจะมีการแต่งตั้งหรือโยกย้าย ก็ต้องกระทำโดยเป็นธรรม เพื่อประสิทธิภาพของงานเป็นหลัก เพื่อให้ข้าราชการ เกิดความรู้สึกมั่นคงว่าตนจะเข้ารับราชการได้อย่างดี ได้รับความเป็นธรรมโดยอาศัยความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการของตน แต่เมื่อใดข้าราชการมีความรู้สึกว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีสิทธิเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย หรือการสั่งให้ออกจากราชการอันจะเป็นเหตุให้อุทธรณ์ได้แล้ว เขาย่อมร้องทุกข์ไปตามบทบัญญัติในเรื่องร้องทุกข์ โดยทั่วไป แล้วกรณีซึ่งอาจร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนของไทย เราได้แก่กรณีการบรรจุ การแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาให้ความดีความชอบ

๑. การบรรจุ

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า "การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้อยู่สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้อยู่สอบแข่งขันได้" และในวรรคสองบัญญัติว่า "ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับสำหรับการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามมาตรา ๔๒, มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘" จึงเห็นได้ว่า โดยหลักของการรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการแล้ว ให้รับโดยวิธีสอบแข่งขัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครเข้ารับราชการ และการบรรจุแต่งตั้งนั้นให้เป็นไปตามลำดับในบัญชีผู้อยู่สอบแข่งขันได้ ซึ่งเป็นการเน้นในเรื่องความสามารถของบุคคลว่าผู้ที่มีฝีมือดีกว่าย่อมเป็นที่ต้องการของทางราชการก่อน แต่มีข้อยกเว้นใน ๗ มาตรากังกล่าวในวรรคสองของมาตรา ๓๘ คือ

๑. มาตรา ๔๒ การบรรจุแต่งตั้งโดยการคัดเลือกในกรณีมีเหตุพิเศษ เช่นกรณีการบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับทุนของรัฐบาล เพื่อศึกษาวิชาในประเทศหรือต่างประเทศ หรือผู้สำเร็จการศึกษาในวิชาชีพที่ขาดแคลน เป็นต้น

๒. มาตรา ๔๓ การบรรจุแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิใน เมื่อกระทรวง ทบวง กรมใด ใดมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่ราชการที่จะต้องบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญงานสูงมากเป็นพิเศษ

๓. มาตรา ๕๓ ซึ่งเป็นกรณีเป็นการโอนพนักงานเทศบาล และข้าราชการ ตามกฎหมายอื่น มาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยความสมัครใจของข้าราชการผู้นั้น

๔. มาตรา ๕๕ เป็นเรื่องการบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ออกจากราชการไปเพื่อรับราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารแล้วพ้นจากราชการทหาร มากลับเข้ารับราชการเป็นพลเรือนอื่น

๕. มาตรา ๕๖ บรรจุผู้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีกลับเข้ารับราชการ เมื่อผู้นั้นประสงค์ภายในกำหนดเวลา ๔ ปี นับแต่วันออกจากราชการไปปฏิบัติงานดังกล่าว เป็นการผูกมัดให้กระทรวง ทบวง กรมเดิมต้องสงวนตำแหน่งไว้

๖. มาตรา ๕๗ เป็นการบรรจุข้าราชการพลเรือน ซึ่งออกจากราชการไปแล้ว โดยมีใ้ราชการออกกระหว่างทดลองปฏิบัติราชการ ให้กลับเข้ารับราชการ

๗. มาตรา ๕๘ กรณีพนักงานเทศบาล ซึ่งออกจากราชการไปแล้วขอกลับเข้ารับราชการ

ในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ หากไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งใน ๗ มาตราดังกล่าวแล้ว จะต้องเป็นการบรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ฉะนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนคนใดได้รับการปฏิบัติในเรื่องนี้โดยไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง จากผู้บังคับบัญชา เขาย่อมร้องทุกข์ได้ เพราะกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นเรื่องให้สิทธิอุทธรณ์ได้^๑

^๑ มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.

เช่นนาย ก. สอบแข่งขันเข้ารับราชการได้ในตำแหน่งนิติกร โดย ก.พ. เป็นผู้จัดสอบแข่งขันทั่วไป แล้วส่งไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการในกรม ค. ตามที่กรม ค. ขอมมา ปรากฏว่าเมื่อนาย ก. ไปรายงานตัว ทางกรมได้บรรจุนาย ก. เข้าทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ซึ่งมีใช้เป็นการบรรจุและแต่งตั้งที่ชอบด้วยมาตรา ๓๘ โดยมีใช้เป็นการ "บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น" เพราะนาย ก. สอบตำแหน่งนิติกรได้ การไปบรรจุในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการจึงไม่ชอบ นายก. จึงยื่นร้องทุกข์ได้ เพราะถูกรวมเจ้าสังกัดปฏิบัติต่อคนไม่เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งให้บรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่ตนสอบได้ เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐๒ ใช้คำว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด" ฉะนั้น หากยังไม่เป็นข้าราชการในขณะที่ถูกปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ผู้นั้นย่อมไม่อาจร้องทุกข์ตามนัยพระราชบัญญัตินี้ได้ เช่น เมื่อนาย ก. และนาย ข. สอบแข่งขันได้ โดยนาย ก. สอบได้ที่ ๑ นาย ข. สอบได้ที่ ๒ แต่เมื่อเรียกบรรจุ กรมเจ้าสังกัดกลับเรียกนาย ข. ก่อน ดังนั้นนาย ก. ถึงแม้จะถูกทางราชการปฏิบัติต่อคนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (มาตรา ๓๘) แต่นาย ก. ยังไม่成为ข้าราชการ หากเป็นเพียงผู้สอบได้ และกรมเจ้าสังกัดไม่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา นาย ก. จึงร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐๒ นี้ไม่ได้

๒. การแต่งตั้งโยกย้าย

ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติในเรื่องที่ว่า "การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน" และมีข้อยกเว้นตามมาวรรค ๒ ว่า การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว

แต่การย้ายไปแต่งตั้งใน ระดับที่สูงกว่าเดิมทำไม่ได้^๑

การย้ายคือการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรมเดียวกัน ต่างกับกรณีการโอน ซึ่งเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวง ทบวง กรม การย้ายเป็นการมอบหน้าที่ใหม่ให้แก่ข้าราชการผู้ถูกย้าย เป็นการให้เปลี่ยนความรับผิดชอบจากที่เคยทำอยู่ ไปเป็นอีกตำแหน่งหนึ่งในอีกหน่วยงานหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนเท่าเดิม มีสถานภาพเดิม และอยู่ในสังกัดเดิม

สาเหตุของการย้ายนั้นแยกพิจารณาได้เป็น ๓ กรณี

๑. ภัยเหตุผลทาง คำนวณราชการนั้นเอง ซึ่งอาจเป็นการสับเปลี่ยน เพื่อให้รู้งานรอบคอบ เพื่อความคล่องตัว ซึ่งเป็นการฝึกคนให้รู้งานหลายด้าน หรือเป็นการย้ายเพื่อความเหมาะสม ซึ่งเป็นเหตุผลที่ใช้กันมากในการย้ายข้าราชการ ภัยเหตุผลนี้อาจมีสาเหตุ เนื่องจากสภาพงานซึ่ง เสี่ยงภัย ต้องไปปฏิบัติงานต่างจังหวัด จึงจำเป็นต้องหมุนเวียนบุคคลไปปฏิบัติหน้าที่ การย้ายเพื่อความเหมาะสมนี้อาจมีสาเหตุ มาจากตัวบุคคล เช่น เพื่อทำการสอบสวนทางวินัย หรือมีเรื่องขัดแย้งระหว่างเพื่อนร่วมงาน^๒ หรือผู้บังคับบัญชา

๒. ภัยเหตุผลทาง คำนวณข้าราชการนั้นเอง ซึ่งอาจเป็นเพราะ เพื่อติดตามสามีหรือภริยา เพื่อกลับภูมิลำเนาเดิม ย้ายเพื่อมาอยู่ในท้องถิ่นที่ดีขึ้น การคมนาคม สะดวก

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จิระภา รัตนวิบูลย์. คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๑๘ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์ ๒๕๑๘), หน้า ๑๕๒

^๒ วิชัย เสวระมาศย์. "การสับเปลี่ยนและตัดโอนอัตราเงินเดือน"
วารสารข้าราชการ, ปีที่ ๑๓, ฉบับที่ ๗, หน้า ๔๔ - ๔๕

๓. ย้ายเพื่อช่วยเหลือข้าราชการ เช่นบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในจังหวัดหนึ่ง แล้วย้ายไปอีกจังหวัดหนึ่ง ซึ่งไปปฏิบัติงานจริง เพื่อจะให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน *

การโยกย้ายอาจทำให้เป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ได้แล้วแต่กรณี ^๒

โดยหลักการแล้ว การย้ายมีไซ่เป็นการลงโทษข้าราชการ แต่ในวงราชการไทยยังนิยมใช้การย้ายเป็นเครื่องมือลงโทษข้าราชการอยู่ ทำให้หน่วยงานใหม่ซึ่งข้าราชการถูกย้ายไปนั้นได้รับความเสียหาย เริ่มแรกก็คือจากความไม่พอใจของข้าราชการผู้นั้น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นอาจได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เต็มใจ อาจถึงขนาดรุนแรงทำให้เสียหายแก่ประเทศชาติยิ่งขึ้น

ฉะนั้น ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ จึงกล่าว จึงกำหนดว่า การย้ายต้องย้ายไปแต่งตั้งในระดับเดียวกัน เว้นแต่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. จึงเห็นได้ว่าโดยหลักแล้วห้ามย้ายไปแต่งตั้งในระดับต่ำกว่า หรือสูงกว่า ฉะนั้น หากนายอัครพล ข้าราชการระดับ ๕ ถูกย้ายไปต่างจังหวัด แต่อยู่ในสังกัดเดิม * โดยไปดำรงตำแหน่งในระดับ ๔ ดังนี้ นายอัครพลย่อมไม่พอใจและร้องทุกข์ได้ เนื่องจากผู้นั่งกับบัญชาไม่ปฏิบัติต่อคนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และมีไซ่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ได้ แต่หากกรมเจ้าสังกัดย้ายนายอัครพลไปดำรงตำแหน่งระดับ ๕ แต่ไปอยู่ในท้องที่ทุรกันดารมาก เป็นแดนผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ มีข้าราชการตายเป็นประจำ โดยมุ่งหวังจะกลั่นแกล้งนายอัครพล แต่อาจเหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสม ทั้งนี้ นายอัครพลไม่อาจร้องทุกข์ในข้อกฎหมายได้ เพราะเป็นการย้ายไปแต่งตั้งในตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเดิม ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนจะให้ไปอยู่ ณ ท้องที่ใดนั้น เป็นดุลยพินิจของผู้นั่งกับบัญชา ซึ่งยากที่จะ

* บุญสิน ชูนันต์. "การย้ายและโอนข้าราชการ" วารสารข้าราชการ
ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๕, หน้า ๒๗

^๒ วิทยุ สาทร. การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์
วัฒนาพานิช จำกัด ๒๕๑๗), หน้า ๓๓๔

พิสูจน์ได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่สุจริต และนายอัครพลอาจเป็นผู้เหมาะสมที่สุดก็ได้ เพราะถึงอย่างไรก็ต้องมีข้าราชการไปอยู่ที่นั่นอยู่แล้ว และตามหลักที่ยอมรับก็คือว่าการย้ายมิใช่การลงโทษ ดังนั้น ในกรณีหลังนั้น นายอัครพลจึงต้องยอมรับผลดังกล่าว แต่เมื่อนายอัครพลเห็นว่าคนได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมก็ยอมรับทุกข้อได้ แต่ผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาจะเห็นประการใดนั้น เป็นอีกกรณีหนึ่ง

หากการย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่าเดิมนั้น ได้รับความยุติจาก ก.พ.แล้ว ข้าราชการผู้นั้นก็อาจร้องทุกข์ได้ แม้เป็นการย้ายไปแต่งตั้งตามกระบวนการที่ครบถ้วน ตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว เช่นเดียวกัน

๓. การพิจารณาให้ความดีความชอบ

ประสิทธิภาพของข้าราชการในการทำงานนั้นมีโค่นขึ้นอยู่กับการศึกษาอบรมที่ได้เล่าเรียนมาเท่านั้น ยังขึ้นกับความเข้าใจอันดี ความรู้สึกเป็นมิตรต่อองค์การ ส่วนราชการนั้น ๆ และมีขวัญที่ดีในการทำงาน

ขวัญ เป็นลักษณะอย่างหนึ่งของจิตใจ ซึ่งอาจเกิดจากภายในจิตใจของผู้นั้นเองหรือสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการทำงาน กล่าวคือ กำลังใจที่จะทำงานอาจเกิดขึ้นแตกต่างกันตามสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกทางจิตใจ คนที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมเหมือนกันอาจมีขวัญแตกต่างกันก็ได้ เช่นในกรมเดียวกันบางคนอาจทำงานแบบ เช้าชาม เย็นชาม บางคนขวัญก็ขยันขันแข็ง เป็นต้น

อิทธิพลทุกอย่างมีผลต่อขวัญของข้าราชการได้ทั้งนั้น แต่อาจแตกต่างกันตามสภาพและความรู้สึกของคนงานนั่นเอง ซึ่งแยกเป็นลักษณะใหญ่ได้ ๓ ประการ

เสนาะ ตีเข่าว. การบริหารงานบุคคล พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๖), หน้า ๒๑๐

๑. เกิดจากตัวคนงานนั่นเอง ว่าเขาเป็นคนอย่างไร มีพื้นฐานการศึกษา ครอบครัวยุค ความเป็นมาอย่างไร มองโลกในแง่ใด

๒. เกิดจากฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอิทธิพลต่อขวัญได้ ๒ ลักษณะคือ หลักการที่กำหนดขึ้นสำหรับแนวปฏิบัติใดแก่ การกำหนดนโยบาย สวัสดิการ วินัย ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะส่งเสริมหรือบั่นทอนขวัญ ส่วนอีกลักษณะหนึ่งก็คือ วิธีปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง ๆ ว่าได้กระทำไปอย่างถูกต้องตามหลักการที่จะให้ความยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาความดีความชอบนั้นก็ตกอยู่ในลักษณะของวิธีปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งจะมีผลต่อขวัญของข้าราชการ อันจะทำให้หน่วยงานนั้น ๆ มีประสิทธิภาพของข้าราชการในหน่วยหรือไม่เพียงใด

๓. เกิดจากภายนอก เช่นสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่นครอบครัว เพื่อนร่วมงาน

การพิจารณาความดีความชอบนั้น เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ขวัญของข้าราชการดีขึ้น หรืออาจเป็นการทำลายขวัญก็ได้ ในขณะเดียวกันการพิจารณาความดีความชอบนั้น มีการแสดงออกในรูปผลประโยชน์ต่อข้าราชการใน ๒ ทางใหญ่ ๆ คือ

๓.๑ โดยการเลื่อนเงินเดือน

๓.๒ โดยการเลื่อนตำแหน่ง

๓.๑ การพิจารณาความดีความชอบโดยการเลื่อนเงินเดือนเป็นประจำนั้น เป็นบำเหน็จรางวัลตอบแทนในการทำงานของข้าราชการนั้น ๆ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในอันที่จะเสริมสร้างกำลังใจ หรือบำรุงขวัญข้าราชการใหม่มีความพยายามที่จะทำงานให้ดีขึ้น^๒ ทั้งนี้เพราะเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพในสังคม

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๓ - ๒๑๔

^๒ สมศักดิ์ สุภรัชฎาเดช. "การพิจารณาความดีความชอบประจำปี : เรื่อง กวหรือความสามารถ" วารสารข้าราชการ (กรกฎาคม ๒๕๑๔), หน้า ๑๐

ปัจจุบันนี้ไม่ว่าจะด้านสถานภาพในสังคม หรือความมั่นคงในชีวิต ฉะนั้นเงินเดือนนอก จากจะเป็นค่าตอบแทนให้บุคคลผู้รับราชการแล้ว ยังเป็นสิ่งจูงใจ สร้างขวัญของข้าราชการ ให้มั่นคงอีกด้วย^๑ ฉะนั้น ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการนั้น กระทรวง ทบวง กรม จะต้องจัดทำโดยรอบคอบระมัดระวัง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๘ บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๒ ว่า "การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ผู้นับตั้งบัญชา พิจารณา โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่ง และผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา การรักษาวินัย ตลอดจนความสามารถและความอุทิศสาหะในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ให้ ผู้นับตั้งบัญชาชี้แจง เหตุผลให้ผู้นั้นทราบ

ดังนั้น หากข้าราชการพลเรือนสามัญใด ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวคือ มีผลงานที่มีคุณภาพและมีปริมาณงานพอสมควร ไม่เคยทำผิดวินัยมีความอุทิศสาหะ และมีเวลารับราชการอยู่ในเกณฑ์ที่จะเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้ได้ แต่ผู้นับตั้งบัญชา ไม่เลื่อนให้โดยไม่มีชี้แจง เหตุผลให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ ข้าราชการผู้นั้นย่อมร้องทุกข์ ได้ ตามนัยมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๘ เพราะเป็นการที่ผู้นับตั้งบัญชาไม่ปฏิบัติต่อคนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ส่วนการเลื่อนให้ผู้นั้นก็ขึ้น เพราะเหตุใดไม่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพราะการจะเลื่อนเงินเดือนให้ผู้นั้นก็ขึ้นนั้น จะต้องอยู่ในเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. อยู่แล้ว ถ้าเลื่อนเงินเดือนให้ผู้นั้นไม่ได้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ก็ย่อมร้องทุกข์ได้ เช่นเดียวกัน^๒

^๑ ชูศักดิ์ เทียงตรง. "เงินเดือนกับการบริหารงานบุคคล" รัฐศาสตร์นิเทศ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๑๕), หน้า ๕

^๒ จีระภา รัตนวิบูลย์. คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๘ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์ ๒๕๑๕), หน้า ๒๒๐

ถึงแม้ว่าการ เลื่อนชั้น เงิน เดือนประจำปีของข้าราชการซึ่งจะได้เลื่อนหรือไม่ ก็ชั้นนั้น จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะต้องพิจารณาจากผล ของการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้น ๆ ในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งหากผู้บังคับ บัญชาเห็นว่าผู้ใดไม่สมควรได้รับการ เลื่อนชั้น เงิน เดือน โดยชี้แจงเหตุผลให้ผู้นั้นทราบ ผู้นั้นก็อาจร้องทุกข์ได้โดยนำหลักฐานที่จะพิสูจน์ได้ว่าสมควรได้รับการ เลื่อนเงิน เดือน มาแสดงในการร้องทุกข์ว่า ในเมื่อคนมีผลการปฏิบัติงานดีเกินครบถ้วนตามคุณสมบัติ ที่กำหนด แต่ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติต่อคนในถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการร้องทุกข์ ในเหตุที่ว่าไม่ปฏิบัติต่อคนตามกฎหมาย แต่ในการดำเนินการ เลื่อน เป็นกรณีพิเศษเกินกว่า ๑ ชั้นนั้น หากได้กระทำไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ แต่การใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับ บัญชากระทำไปโดยลำเอียง ทั้งนี้ข้าราชการอื่นซึ่งไม่ได้ชั้นพิเศษเป็น ๒ ชั้น แต่คิดว่า คนมีความเหมาะสมกว่าผู้ที่ไคนั้น ก็ไม่อาจร้องทุกข์ได้ เพราะมีสิทธิของผู้บังคับบัญชาใช้ อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อคนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อคนในถูกต้อง ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน ตามนัย มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

แต่หากเป็นกรณีซึ่งกรณีคำสั่ง เลื่อน เงิน เดือนในกรณีพิเศษอีก ๑ ชั้น นอกเหนือ จากการ เลื่อนเงิน เดือนประจำปีแล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีชุดแรก หากต่อมาคณะรัฐมนตรี ชุดหลังมีมติให้ทบทวนการ เลื่อนเงิน เดือนในกรณีดังกล่าวให้เป็นการถูกต้อง และกรม เจ้าสังกัดได้มีคำสั่งแก้ไขการ เลื่อนเงิน เดือนในปีงบประมาณดังกล่าว ทำให้ นาย ก. ข. ซึ่งได้รับการ เลื่อนเงิน เดือนครั้งแรกคนละ ๒ ชั้น ถูกเรียกเงินคืนคนละ ๑ ชั้น เนื่องจาก เป็นบุคคลที่ทางกรมพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควร ได้รับ เลื่อนชั้น เป็นกรณีพิเศษ นาย ก. และนาย ข. จึงร้องทุกข์ได้ว่าคนไม่ได้รับความ เป็นธรรมจากการปฏิบัติของ ผู้บังคับบัญชา คืออธิบดีคนนั้นเอง

๓.๒ การพิจารณาความดีความชอบโดยการ เลื่อนตำแหน่ง ซึ่งถือเป็น ความก้าวหน้าของข้าราชการในการที่ได้ไปทำงานในตำแหน่งที่สูงขึ้น มีความรับผิดชอบ มากขึ้น และยอมได้รับเงิน เดือนมากขึ้น และมีเกียรติยศสูงขึ้นในสังคม

การเลื่อนตำแหน่งนี้ให้ผลดีทั้ง ๒ ฝ่าย คือคือข้าราชการและส่วนราชการ
 นั้นเอง เพราะเป็นการให้รางวัลแก่บุคคลที่ปฏิบัติงานที่มีความสามารถสูง เป็นการให้
 แรงใจและสร้างขวัญให้แก่ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมนั้น และตัวผู้นั้นเอง
 และเป็นการพัฒนาข้าราชการอย่างหนึ่ง ทั้งยัง เป็นการดึงดูดให้บุคคลภายนอกสนใจมา
 รับราชการ เพราะเห็นว่ามีทางก้าวหน้าในหน่วยงานที่มีการเลื่อนตำแหน่งมาก

ในการเลื่อนตำแหน่งต้อง เลือักบุคคลที่มีความสามารถ มีความรับผิดชอบสูง
 ซื่อสัตย์ มั่นคงต่อหน่วยงานนั้น ๆ และมีความรู้ดี

ควยเหตุที่ตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่ส่วน
 ราชการนั้น การเลื่อนตำแหน่ง เห่ง เล็งที่ความสามารถมากกว่าอาวุโส ดังนั้น ตาม
 บทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ในเรื่องการ
 เลื่อนตำแหน่งมาตรา ๕๐ จึงบัญญัติว่า "การ เลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้ง
 ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนจากผู้สอบแข่งขัน หรือผู้สอบคัดเลือก เพื่อ
 ดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น..." และ
 ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดว่า
 "การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๐ สำหรับผู้สอบ
 แข่งขันได้ ให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ สำหรับผู้สอบคัดเลือกได้หรือ
 ผู้ได้รับคัดเลือกให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ
 ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งตามมาตรานี้เป็น การแต่งตั้งให้ดำรง
 ตำแหน่งที่ได้เลื่อนขึ้นนั้น" โดยแยกเป็น ๒ กรณีคือ

๑. ในกรณีสอบแข่งขัน ให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้
๒. ในกรณีสอบคัดเลือก ให้แต่งตั้งโดยไม่ต้องเรียงลำดับที่ แต่ต้องให้

เป็นไปตามความเหมาะสม

เมื่อมีการสอบเลื่อนตำแหน่งแล้ว ก็ยังไม่ถือว่าข้าราชการผู้สอบได้ อยู่ในตำแหน่งนั้นจนกว่าจะมีการแต่งตั้ง ซึ่งวิธีการแต่งตั้งกฎหมายข้าราชการพลเรือนก็ได้กำหนดไว้แล้ว ฉะนั้น หากการแต่งตั้งกระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้าราชการผู้มีส่วนเสียหายจากการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้น ยอมร้องทุกข์ได้ ตามนัยมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันอาจร้องทุกข์ได้เช่น

ในกรณีที่มีการสอบแข่งขัน เพื่อเลื่อนตำแหน่ง เป็นนิตกร ๕ ปราบกฏว่า นาย ก., ข., ค., ง. สอบได้ที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ตามลำดับ แต่ตำแหน่งซึ่งมีว่างอยู่เพื่อแต่งตั้งนี้มี ๒ ตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งนาย ก. เพราะสอบได้ที่ ๑ และนาย ง. เพราะมีความรู้ภาษาต่างประเทศดี ดังนั้นนาย ข. ยอมร้องทุกข์ได้ เพราะตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจากผู้บังคับบัญชา

หรือในกรณีการสอบคัดเลือก ปราบกฏผลการสอบดังกล่าวข้างต้นแต่มีตำแหน่งว่างตำแหน่งเดียว ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้ง นาย ก. ซึ่งสอบได้ที่ ๑ เป็นนิตกร ๕ แต่ปราบกฏว่านาย ก. นั้น อยู่ในระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย หรือถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ดังนั้น นาย ข. นาย ค. และนาย ง. ยอมร้องทุกข์ได้โดยอ้างว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจากผู้บังคับบัญชา เพราะตามมาตรา ๕๑ กำหนดให้แต่งตั้งตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติและประวัติการรับราชการ การที่นาย ก. ถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกลงโทษทางวินัย ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นผู้เหมาะสมกว่า นาย ข. นาย ค. และนาย ง. ทั้ง ๓ คน ซึ่งมีความประพฤติเรียบร้อย มีประวัติการทำงานไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน บุคคลทั้งสามจึงยอมร้องทุกข์ได้

หากนาย ก. ก็เป็นผู้มีความประพฤติดีเท่า ๆ กับคนอื่น และเป็นการสอบคัดเลือก ซึ่งไม่ต้องแต่งตั้งตามลำดับที่สอบได้ และผู้บังคับบัญชาก็มิได้ตั้ง นาย ก. ที่สอบได้ที่ ๑ แต่กลับไปตั้งนาย ง. ซึ่งสอบได้ที่ ๔ โดยว่าเป็นผู้เหมาะสมใน

ทุกด้านมากกว่า ทั้งนี้ นาย ก. ข. ค. ซึ่งสอบได้ลำดับก่อนก็จะร้องทุกข์ได้ แม้ผู้
 บังคับบัญชาได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไปตามกฎหมายแล้ว เพราะกฎหมายมิได้กำหนด
 ให้แต่งตั้ง เรียงลำดับ จึงยอมขึ้นกับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชานั้น ฉะนั้น กรณีนี้
 บุคคลทั้ง ๓ จึงอาจร้องทุกข์ได้ ตามนัยมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าวเพราะเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์
 แต่ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ซึ่งรับเรื่องร้องทุกข์จะยกคำร้องทุกข์หรือไม่ย่อม เป็น
 อีกกรณีหนึ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ ครั้งที่
 ๑๔/๒๕๒๑ วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๑