

(บทความเผยแพร่ในนิตยสารเทศกาลิบาล)

ไม่ให้โอกาสชี้แจง : ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนเหตุตกประเมิน แต่เผชิญผิดวินัยด้วย !

โดย นายปกครอง

เรามักได้ยินอยู่เสมอว่า ... การบริหารงานบุคคลต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม ซึ่งหมายถึง มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้

สำหรับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้หลักคุณธรรมดังกล่าวแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ทางหน่วยงานกำหนดไว้ด้วย โดยในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้น นอกจากผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาหรือดูจากผลงานเป็นสำคัญแล้ว ยังจะต้องดูพฤติกรรมหรือความประพฤติของผู้นั้น ประกอบกันด้วย (ตามเกณฑ์และค่าคะแนนที่กำหนด) ฉะนั้น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ตั้งใจทำงานให้เกิดผลดีแล้ว ยังต้องมีความประพฤติดี รักษาระเบียบวินัย และปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ อันสอดคล้องกับหลักการดำรงตนที่ว่า **“ครองตน ครองคน ครองงาน”**

กรณีที่หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาประเมินให้ผู้อย่างคนใดคนหนึ่งไม่ผ่านเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ซึ่งมีขั้นตอนตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการก่อนที่จะออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน คือการที่ผู้บังคับบัญชาแจ้งผลการประเมิน และเปิดโอกาสให้ผู้อย่างคนใดคนหนึ่งชี้แจงการปฏิบัติงานของตน เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกันในการปรับปรุงพัฒนาการทำงานและความประพฤติของผู้รับการประเมินหรือผู้อย่างคนใดคนหนึ่ง การละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ในครั้น

วันนี้ ... นายปกครองได้นำกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจว่า ผู้รับการประเมินได้ถูกลงโทษทางวินัยมากกว่าภาคทัณฑ์และมีความรับผิดชอบทางอาญา อันถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนด้วย เช่นนี้ ... จะต้องเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนที่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการให้โอกาสผู้อย่างคนใดคนหนึ่งชี้แจงดังกล่าวหรือไม่ ? ขอชวนทุกท่านมาติดตามหาคำตอบกันครับ ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำในครั้งที่พิพาทนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินเป็นที่ยอมรับได้จากหัวหน้าสำนักงานปลัด อบต. (ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น) โดยเห็นควรเลื่อนขึ้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่ปลัด อบต. (ผู้บังคับบัญชาลำดับถัดไป) มีความเห็นแตกต่าง โดยพิจารณาปรับลดคะแนนพฤติกรรม ทำให้มีผลการประเมินอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง และเห็นควรไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และนายก อบต. (ผู้บังคับบัญชาสูงสุด) เห็นพ้องด้วยกับผลการประเมินดังกล่าว

ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาคดีกรณีการประเมินฯ มีมติเห็นชอบในผลการประเมินดังกล่าว และคณะกรรมการพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนฯ ได้มีมติไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนรายผู้ฟ้องคดี นายก อบต. จึงมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยปลัด อบต. ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ปรับปรุงตนเองในการประเมินครั้งต่อไป (ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยและทางอาญา ซึ่งเป็นเงื่อนไข

ที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนด้วย) ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งแต่ไม่เห็นฟ้องด้วย เนื่องจากไม่เคยรับทราบผลการประเมินหรือได้มีโอกาสชี้แจงมาก่อน จึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อนายก อบต. และผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ) แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการร้องทุกข์ จึงยื่นฟ้องนายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏว่าคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ ได้มีมติยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และต่อมาศาลปกครองชั้นต้น ได้พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดี จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้

คดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า ... การที่นายก อบต. มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ... คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีมาจากเหตุสองประการ คือ ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน และผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัย (ตัดเงินเดือน) และโทษทางอาญา โดยผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงผลการประเมินพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนหลังจากที่ได้มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงฟังได้ว่า ก่อนที่นายก อบต. จะมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ยังมีได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการประเมินการปฏิบัติงาน รวมถึงยังมีได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินดังกล่าวก่อน ถือเป็นกรไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ (แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๑๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐) คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้

อย่างไรก็ดี ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ได้มีเงื่อนไขที่กำหนดอีกว่าพนักงานส่วนตำบลที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งขึ้นในครั้งปีที่แล้วจะต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีข้อความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อปรากฏว่าในระหว่างรอบการประเมินเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนในครั้งที่พิพาท นายก อบต. ได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ % เป็นระยะเวลา ๓ เดือน เนื่องจากมีพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ประกอบกับศาลจังหวัด ได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานหมิ่นประมาทเพื่อนร่วมงานขณะที่ปฏิบัติราชการ (โทษจำคุกให้รอการลงโทษ) ความผิดทางวินัยและทางอาญาข้างต้น จึงถือเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วในรอบการประเมินดังกล่าว

ฉะนั้น แม้ว่านายก อบต. จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมิน รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่มีผลลบล้างข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัยและทางอาญาที่เกิดขึ้นแล้ว

คงมีผลเพียงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับคำปรึกษาเพิ่มเติมและตระหนักถึงการรักษาวินัยและประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ โดยไม่กระทำการหรือประพฤติตนเช่นนั้นอีกในรอบการประเมินครั้งต่อ ๆ ไป เท่านั้น

เมื่อคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ % เป็นเวลา ๓ เดือน ถือเป็นโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นพนักงานส่วนตำบลที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ จึงเป็นผู้ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้นตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ ดังกล่าว อีกทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยยังมีผลบังคับและยังมิได้ถูกเพิกถอนแต่อย่างใด แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอีกคดีหนึ่งซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้คำสั่งสิ้นผลบังคับด้วยเหตุมีการฟ้องคดีต่อศาล เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้เป็นการชั่วคราว หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอน ซึ่งศาลก็มิได้มีการสั่งทุเลาการบังคับของคำสั่งดังกล่าวและคดีก็ยังมีได้ถึงที่สุด

ดังนั้น การที่นายท. ออบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุไม่ผ่านการประเมินและถูกลงโทษทางวินัยหนักกว่าภาคทัณฑ์ (แม้จะมีได้เปิดโอกาสให้ได้แย้งผลการประเมิน) จึงถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๒๐/๒๕๖๕)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วินิจฉัยให้เห็นถึงความสำคัญของขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และให้เหตุผลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนที่พิพาท ดังนี้

ประการแรก เมื่อประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๑๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบล กรณีหากมีผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ผู้ขึ้นทราบบรรยากาศพร้อมทั้งแจ้งเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน และเปิดโอกาสให้ผู้ขึ้นได้ชี้แจงหรือขอคำปรึกษาก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าว ซึ่งถือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้ชี้แจงหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับผลการประเมินของตน เป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อให้การพิจารณาดังกล่าวมีความโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ทั้งยังส่งผลให้เกิดขวัญและกำลังใจแก่ผู้ได้บังคับบัญชาในการปรับปรุงหรือพัฒนาการทำงานหรือความประพฤติของตนต่อไป

ประการที่สอง กรณีที่ไม่ได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้รับการประเมินทราบและเปิดโอกาสให้ผู้ขึ้นได้ชี้แจงก่อนมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนเพราะไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมส่งผลให้คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากในรอบการประเมินนั้น ผู้รับการประเมินได้กระทำผิดวินัย (ถูกลงโทษมากกว่าภาคทัณฑ์) ซึ่งถือเป็นผู้ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว และเป็นเหตุผลหนึ่งของการมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน การไม่เปิดโอกาสดังกล่าวย่อมไม่มีผลต่อข้อเท็จจริงที่มีการกระทำผิดวินัย

คำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนที่อาศัยเหตุของการกระทำผิดวินัย (ถูกลงโทษมากกว่าภาคทัณฑ์) จึงชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ กรณีที่มีได้เปิดโอกาสให้ผู้รับการประเมินได้ชี้แจงดังกล่าว หากปรากฏต่อมามีได้มีการเปิดโอกาสโดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้เรียกให้ผู้นั้นเข้ารับฟังและชี้แจงให้เห็นเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินของตนในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ตามนัยมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือว่าคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ และเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๖/๒๕๕๕ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๘/๒๕๕๖

จึงนำมาสู่บทสรุปที่ว่า ... ผู้ที่จะเติบโตและประสบความสำเร็จในการทำงาน ไม่ว่าจะป็นข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องเป็นผู้มีผลงานดีควบคู่กับการมีพฤติกรรมที่ดีด้วย นายปกครองจึงขอปิดท้ายบทความด้วยบทกลอนที่มีข้อคิดที่ว่า ...

“ครองตน ... มุ่งทำดี มีคุณธรรม

ครองคน ... หนุนนำ สمانฉันท์

ครองงาน ... ผลตามมา ค่าอนันต์

ยึดให้มั่น สามสิ่งนี้ ชีวีงาม”

(ปริกษาคติปกครอง ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)