

ความเป็นธรรมในการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การรับราชการนั้นย่อมต้องเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อไปเรื่อย ๆ ซึ่งก็เป็นเป้าหมายหนึ่งของผู้ที่อยู่ในวงราชการ อย่างไรก็ตามการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน นั้น ย่อมมีเงื่อนไขและกระบวนการตามที่ ก.พ. กำหนด และในการแต่งตั้งในแต่ละตำแหน่งย่อมมีทั้งผู้ที่สมหวังและผู้ที่ผิดหวังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในตำแหน่งที่สูงขึ้น แต่ในกระบวนการบริหารงานบุคคลก็มีได้ปล่อยให้ผู้ที่ผิดหวังเดี๋ยวเดียว โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังให้สิทธิแก่ผู้ที่ผิดหวังในการที่จะร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมได้ หากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการคัดเลือกและแต่งตั้ง ซึ่งขั้นตอนและเงื่อนไขในการร้องทุกข์ นั้น เป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ท่านผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้ที่ www.ocsc.go.th

ที่เกริ่นไปแล้วนั้น เป็นเพียงน้ำจิ้มที่จะนำท่านผู้อ่านเข้าสู่กรณีที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีที่มีข้าราชการผู้หนึ่ง ได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ว่า ตนเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกตามประกาศคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น แต่ภายหลังเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการคัดเลือกแล้วได้มีการแต่งตั้งผู้สมัครรายหนึ่ง ซึ่งมีชื่อตนเป็นผู้ได้รับคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งตนเห็นว่าการดำเนินการคัดเลือกดังกล่าวไม่เป็นธรรม ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และไม่เป็นธรรมอีกหลายประการ เป็นต้นว่า ผู้ได้รับคัดเลือกไม่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านที่ได้รับคัดเลือกมาก่อน การพิจารณาเป็นการพิจารณาตัวบุคคลไว้ก่อนการคัดเลือก ซึ่ง ก.พ.ค. ได้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณาและได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณา รวมทั้งแสวงหาข้อเท็จจริงตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ที่สุด ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยสรุปได้ ดังนี้

ในการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นนี้ หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง¹ ได้กำหนดว่า เมื่อจะมีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งไม่เคยดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น ให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น ให้ส่วนราชการระดับกรม

¹ หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในขณะเกิดเหตุ คือ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 ซึ่งได้กำหนดกรณีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น โดยให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 13 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2549 ท่านผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้ที่ www.ocsc.go.th

แจ้งชื่อตำแหน่ง เลขที่ตำแหน่ง และข้อมูลต่าง ๆ สำหรับใช้ประกอบการพิจารณา เช่น หน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ความรู้ความสามารถที่ต้องการของแต่ละตำแหน่ง เป็นต้น ไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อส่งต่อให้คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น ที่ได้รับแต่งตั้งจาก อ.ก.พ.กระทรวง และเมื่อคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้รับเรื่องแล้วให้ประชุมวิเคราะห์งานในตำแหน่งที่ว่างหรือจะว่าง กำหนดความรู้ ความสามารถ คุณลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานสำหรับตำแหน่ง หรือเป็นการกำหนดว่าพฤติกรรมแบบใด หรือคุณลักษณะแบบใดของผู้เข้ารับการคัดเลือกที่จะสามารถทำงานนั้นได้ประสบความสำเร็จ ซึ่งได้แก่ สมรรถนะหลักทางการบริหาร ซึ่งอาจจะกำหนดน้ำหนักความสำคัญแต่ละด้านเพิ่มขึ้นได้ กำหนดสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ ความประพฤติ ประวัติการรับราชการ และคุณลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจพิจารณาจากแนวคิดทัศนคติ ค่านิยมสร้างสรรค์ของนักบริหารที่พึงมี การปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตลอดจนแรงจูงใจที่จะเป็นแรงขับให้สามารถปฏิบัติงานได้ประสบความสำเร็จ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกสรร วิธีการที่ใช้ในการประเมินขั้นตอนในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างให้สอดคล้องกับหนังสือเวียน และประกาศรับสมัครข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น โดยให้มีระยะเวลาในการรับสมัครไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ และต้องประกาศให้ทราบทั่วกัน ล่วงหน้าก่อนวันเปิดรับสมัครไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ

จากหลักการของหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง พึงเห็นได้ว่าการออกประกาศรับสมัครฯ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการคัดเลือกฯ โดยก่อนที่จะออกประกาศรับสมัครฯ ได้ นั้น คณะกรรมการคัดเลือกฯ จะต้องประชุมวิเคราะห์งานในตำแหน่งที่ว่างหรือจะว่าง กำหนดความรู้ความสามารถ คุณลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานสำหรับตำแหน่ง หรือกำหนดว่าพฤติกรรมตามแบบใด หรือคุณลักษณะแบบใดของผู้เข้ารับการคัดเลือกที่จะสามารถทำงานนั้นได้ประสบความสำเร็จ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการคัดเลือก แล้วจึงออกประกาศรับสมัครฯ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อ.ก.พ. กระทรวงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกฯ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2552 โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 และให้มีวาระ 1 ปี ต่อมาอีก 2 วัน ได้มีประกาศคณะกรรมการคัดเลือกฯ ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2552 รับสมัครคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น (รองอธิบดี

ใน 4 ส่วนราชการระดับกรม) รวมทั้งสิ้น 7 อัตรา แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาออกประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด คงมีเพียงหลักฐานว่า คณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ประชุมกันเพียง 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร หลังจากที่มิผู้ยื่นใบสมัครครบแล้ว มีผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกจำนวน 24 คน และครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 เพื่อสัมภาษณ์ผู้สมัครแต่ละคน และประเมินให้คะแนนผู้สมัคร แต่ละคน ปรากฏตามรายงานการประชุม คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2552 และครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 ตามลำดับ จากข้อเท็จจริงจึงไม่มีหลักฐานให้พิจารณาได้ว่าประกาศ คณะกรรมการคัดเลือกฯ ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2552 นั้น ได้ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 ครบถ้วนทุกขั้นตอน

ส่วนการประเมินโดยการให้คะแนนจากการสัมภาษณ์และพิจารณาจากวิสัยทัศน์โดย กรรมการคัดเลือกประเมินให้คะแนนผู้สมัครที่เข้าสัมภาษณ์ทุกคนของทุกส่วนราชการ นั้น หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 ได้กำหนดว่า คณะกรรมการคัดเลือกฯ ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. แต่งตั้งจากรายชื่อที่ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้เสนอ และกรรมการ ซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวงแต่งตั้งจาก อ.ก.พ.กระทรวงผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ.กระทรวงมอบหมาย 1 คน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนที่ อ.ก.พ.กระทรวงมอบหมาย 1 คน หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. 1 คน และถ้ามีตำแหน่งว่างหลายส่วนราชการ ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ เข้าร่วมประชุมพร้อมกันได้ พิจารณ์แล้วหลักการดังกล่าวมีความหมายเฉพาะเจาะจงโดยไม่อาจแปลความได้ว่า หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่างของส่วนราชการหนึ่ง สามารถเป็นกรรมการของส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่างของอีกส่วนราชการหนึ่งได้ คงเป็นกรรมการได้เฉพาะส่วนราชการของตนเท่านั้น และความในตอนท้ายที่กำหนดว่า ถ้ามีตำแหน่งว่างหลายส่วนราชการ ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเข้าร่วมประชุมพร้อมกันได้ ก็มีความหมายแต่เพียงว่าให้เข้าร่วมประชุมพร้อมกันได้ โดยไม่ต้องออกจากที่ประชุมในขณะที่มีการพิจารณาของส่วนราชการอื่น ซึ่งเป็นข้อสนับสนุนให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่า หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่างของส่วนราชการหนึ่งไม่ได้เป็นกรรมการของส่วนราชการอื่นที่มีตำแหน่งว่างด้วย เพราะถ้าเป็นกรรมการด้วยแล้วก็ไม่

จำเป็นต้องมีข้อความในวรรคนี้ และหากจะพิจารณาว่าคณะกรรมการคัดเลือกฯ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองแล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้แปลความได้ว่า กรรมการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่างเป็นกรรมการของส่วนราชการอื่นด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประชุมของคณะกรรมการคัดเลือกฯ เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 เพื่อสัมภาษณ์ผู้สมัครแต่ละคน และประเมินให้คะแนนผู้สมัครแต่ละคน หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง ซึ่งไม่ได้เป็นกรรมการคัดเลือกของส่วนราชการระดับกรมสำหรับตำแหน่งที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น (เพราะมีหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมนั้นเป็นกรรมการคัดเลือกอยู่แล้ว) แต่กลับประเมินและให้คะแนนแก่ผู้สมัครในตำแหน่งที่กำลังคัดเลือกด้วย จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบ และเมื่อตรวจสอบคะแนนของผู้สมัครในตำแหน่งที่ผู้ร้องทุกข์ร้องว่ามีการคัดเลือกไม่เป็นธรรม นั้น เมื่อตัดคะแนนของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง ที่ไม่ใช่คณะกรรมการคัดเลือก (ผู้ที่ไม่มีสิทธิประเมินให้คะแนน) ออกแล้ว ปรากฏว่า ผู้ได้รับคัดเลือกเปลี่ยนไปจากเดิม โดยผู้ได้คะแนนลำดับที่หนึ่งเปลี่ยนเป็นลำดับที่สาม และผู้ได้คะแนนลำดับที่สามเปลี่ยนเป็นลำดับที่หนึ่ง

สำหรับการเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกโดยเรียงตามคะแนน ต่อปลัดกระทรวงผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ นั้น หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการคัดเลือกฯ พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 3 ชื่อต่อ 1 ตำแหน่ง พร้อมทั้งระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่ง เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแต่งตั้ง ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในตำแหน่งที่ผู้ร้องทุกข์ร้องว่ามีการคัดเลือกไม่เป็นธรรม นั้น ปรากฏว่า เป็นตำแหน่งนักบริหารระดับต้น (รองอธิบดี) ของกรม ซึ่งคัดเลือกในครั้งนี้อยู่ 2 อัตรา คณะกรรมการคัดเลือกฯ จึงเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกโดยเรียงตามคะแนน จำนวน 6 ราย ในคราวเดียวกัน เพื่อประกอบการพิจารณาแต่งตั้งของปลัดกระทรวง ซึ่งที่สุดปลัดกระทรวงได้เห็นชอบคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ที่ได้คะแนนในลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 เป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้แต่งตั้ง จากนั้นกระทรวงจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้ได้รับเลือกดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น จากข้อเท็จจริงพียงเห็นได้ว่า การเสนอชื่อในเชิงคณิตศาสตร์ที่ว่า ถ้ามีตำแหน่งว่าง 2 ตำแหน่ง ก็เสนอไม่เกิน 6 ชื่อ นั้น อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาเลือกแต่งตั้งผู้ได้คะแนนในลำดับที่ 4 ถึงลำดับที่ 6 เป็นผู้ได้รับคัดเลือกได้ ซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า

ไม่เกิน 3 ชื่อต่อ 1 ตำแหน่ง (Rule of Three) ตามที่กำหนดไว้ในหนังสือเวียนข้างต้น และวิธีการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสม นั้น ควรเสนอแยกเป็นกลุ่มสำหรับตำแหน่งว่างแต่ละตำแหน่ง และเสนอตำแหน่งละไม่เกิน 3 ชื่อ พร้อมระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่งด้วย

จากเหตุผลที่พิจารณาเป็นลำดับมาแล้วข้างต้น ก.พ.ค. จึงเห็นว่า ประกาศคณะกรรมการคัดเลือกฯ รับสมัครคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น การประเมินให้คะแนนการสัมภาษณ์และพิจารณาวิสัยทัศน์ ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกฯ รวมทั้งการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการคัดเลือกในกรณีนี้ ดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น อันออกโดยสืบเนื่องจากกระบวนการที่ไม่ชอบดังกล่าว ไม่ถูกต้องด้วย จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับต้น และให้ดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

นางสาวสุภาพร อารยะนรากุล
นิติกรชำนาญการ
นางสาวจุฑาพิชญ์ สตรีวิศาลกิจ
นิติกรปฏิบัติการ