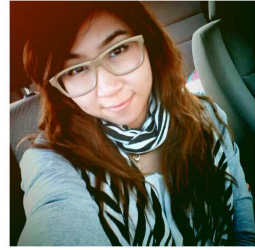


ข้าราชการ กับ “การลา” ตามระเบียบของทางราชการ



จัดทำโดย นางสาวศรัญญา แจ่มขำ นิตกร
สำนักกฎหมาย กรมปศุสัตว์

“ข้าราชการ ข้าราชการของแผ่นดิน ต้องเป็นคนดี คนเก่ง” เป็นคำขวัญที่สำนักงาน ก.พ. ได้เผยแพร่เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการทุกคนปฏิบัติราชการไปด้วยความมีคุณธรรม มีจริยธรรม มีวินัย โปร่งใส และสร้างสรรค์ ทั้งต่อระบบงานราชการและการปฏิบัติตนเป็นข้าราชการอันเป็นแบบอย่างที่ดีต่อบุคคลผู้เป็นข้าราชการด้วยกันและต่อประชาชนโดยทั่วไป

การปฏิบัติตนให้เป็นข้าราชการที่ดีนั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามปฏิบัติงานไปตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงและมีคุณภาพแล้ว การรักษาวินัยและปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้ก็ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่ข้าราชการทุกคนจะต้องยึดถือและใส่ใจที่จะปฏิบัติ เช่น ระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับการลา การเสนอ หรือการจัดส่งใบลา นั้น ถือเป็นเรื่องใกล้ตัวและเป็นเรื่องที่มีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจน และมีประเด็นที่น่าสนใจทั้งในแง่ของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอนุญาตหรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการลาหรือการขาดราชการโดยมิได้ลา จนกระทั่งมีการดำเนินการทางวินัย และในแง่ของข้าราชการทุกคนที่ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการลา

คติที่ยกมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้ จะเป็นอุทาหรณ์ที่ดี สำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะลาป่วยว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาบานปลายใหญ่โตจนกระทั่งถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย กระทั่งกระทบกระทั่งอนาถนาความเป็นข้าราชการ และเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่นอกจากจะต้องพิจารณาถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว การพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบ สมเหตุสมผล เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ก็ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ละเลยไม่ได้เช่นกัน

กรณีแรก การใช้อำนาจออกคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยไม่ได้พิจารณาหลักฐานใบรับรองแพทย์ ทำให้ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายโดยผิดพลาด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นข้าราชการ แต่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้มาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒ ถึง ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และผลจากการสอบสวนเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดราชการเกินกว่าสิบห้าวัน ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าป่วยโดยนำใบรับรองแพทย์มาแสดง แต่แพทย์ให้ปากคำว่าผู้ป่วยสามารถเดินทางไปในที่ต่างๆ ได้ จึงย่อมสามารถเดินทางมายังใบลาตามระเบียบได้ และใบรับรองแพทย์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหยุดพักรักษาตัวเพียงสิบวันเท่านั้น พฤติการณ์จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล) จึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นอุทธรณ์แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกรัฐมนตรี) พิจารณาแล้วก็มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบแล้วว่ามีอาการเจ็บป่วยและได้ยื่นใบลาป่วยตามระเบียบแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วย ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าไม่เป็นธรรมและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีได้มาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒ ถึง ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และได้อ้างว่าเมื่อกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติก็ได้ยื่นใบลาป่วยแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาต ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีได้ยื่นใบลาป่วย กรณีเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาป่วยแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตการลาหรือกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นใบลาป่วยก็ตาม โดยพฤติการณ์ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการแล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหลักฐานเกี่ยวกับใบรับรองแพทย์จำนวนสองฉบับ โดยฉบับแรกให้ผู้ฟ้องคดีหยุดพักพ่อนตั้งแต่วันที่ ๕ ถึง ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และใบรับรองแพทย์ฉบับที่สองตั้งแต่วันที่ ๑๐ ถึง ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รวมสิบวัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๕ ถึง ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการเพราะเหตุเจ็บป่วยโดยมีหลักฐาน คือ ใบรับรองแพทย์ กรณีจึงรับฟังได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร แต่สำหรับวันที่ ๒ ถึง ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๕ ถึง ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รวมเป็นสิบสามวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติราชการนั้น แม้จะเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่ก็เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน พฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเพียงไม่ถึงปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยไม่ได้ยื่นใบลาป่วยในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการและไม่อุทิสเวลาของตนให้แก่ราชการโดยละทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๙/๒๕๕๒)

กรณีที่สอง ข้าราชการไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการเสนอหรือการจัดส่งใบลา

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ แต่มิได้มาปฏิบัติราชการในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีได้ยื่นใบลาป่วยภายหลังวันที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมคุมประพฤติ) ได้อนุมัติคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการฝึกอบรมหลักสูตรการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารราชการยุคใหม่ รุ่นที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๔ ถึง ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้ารับการอบรมในวันดังกล่าว และมีได้ไปปฏิบัติราชการ ทั้งมิได้ยื่นใบลาป่วยภายหลังวันที่มาปฏิบัติราชการอีกเช่นกัน หลังจากนั้น ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาป่วยโดยอ้างว่าหลงลืม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล) ได้รับใบลาป่วยของผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่อนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการเฉพาะรายเฉพาะส่วนที่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและเป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีได้มาปฏิบัติราชการในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีได้เสนอใบลาป่วยในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการ แต่กลับเสนอใบลาป่วยหลังจากวันแรกและผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการหลังการลาป่วยถึง ๔๒ วัน กรณีถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดว่า ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาป่วยให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันที่ลา เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๖ และผู้บังคับบัญชาได้เคยตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดถึงสองครั้ง จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องเสนอหรือจัดส่งใบลาป่วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วยจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้ารับการอบรมตามคำสั่งโดยมิได้แจ้งเหตุขัดข้องกับทั้งมิได้ไปปฏิบัติราชการในวันดังกล่าวโดยมิได้ยื่นใบลาตามระเบียบของทางราชการ

โดยอ้างว่าเป็นไข้หวัดและหลงลืมนั้น เห็นว่า การที่ข้าราชการได้รับอนุมัติหรือได้รับคำสั่งให้ไปฝึกอบรมข้าราชการผู้นั้นมีหน้าที่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากไม่สามารถเข้ารับการอบรมตามคำสั่งได้ต้องรายงานเพื่อชี้แจงถึงเหตุผลหรือเหตุขัดข้องให้ผู้บังคับบัญชาทราบก่อนกำหนดวันฝึกอบรมหรือหากมีเหตุจำเป็นก็ให้แจ้งในวันฝึกอบรมหรือภายหลังฝึกอบรมทันทีที่สามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างช้าในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้รายงานถึงเหตุผลหรือเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถเข้ารับการฝึกอบรมได้กับทั้งมิได้ไปปฏิบัติราชการและมีได้เสนอหรือจัดส่งใบลาตามระเบียบว่าด้วยการลาของทางราชการ โดยอ้างว่าป่วยเป็นไข้หวัดและหลงลืมทั้งที่ทราบระเบียบของทางราชการเป็นอย่างดี กรณีถือได้ว่าไม่มีเหตุผลสมควรรับฟังได้

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่นอญตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วยเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าอบรมและมีได้ไปปฏิบัติราชการในวันดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุผลสมควรรับฟังได้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการในครึ่งปีที่แล้วมาและถือเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วยข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และไม่มีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษที่จะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน การมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗/๒๕๕๓)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองเรื่องข้างต้นแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบหรือแนวปฏิบัติในเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะ แต่มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้ข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนแล้วผู้มีอำนาจหน้าที่ก็ต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้องภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องนั้น หรือหากกฎหมายให้เป็นดุลพินิจก็ต้องใช้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน กล่าวคือ ต้องนำข้อเท็จจริงหรือปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาและปรับเข้ากับองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหากไม่มีการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านหรือมีการนำข้อเท็จจริงที่ได้มาปรับเข้ากับบทบัญญัติของกฎหมายโดยผิดพลาดก็จะส่งผลให้การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังเช่น กรณีแรกซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่า ข้าราชการมิได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการถึงสี่สิบสามวัน แต่ก็มีใบรับรองแพทย์มาแสดงโดยให้หยุดได้สิบวันซึ่งถือว่ามีเหตุผลสมควรที่ทำให้ไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อปรับข้อเท็จจริงดังกล่าวกับบทบัญญัติของมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) กรณีจึงถือไม่ได้ว่าบุคคลผู้นั้นละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเกินกว่าสี่สิบห้าวัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้พิจารณาออกคำสั่งว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ประการหนึ่งของข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้ เพราะหากละเลยไม่เอาใจใส่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ดังเช่น กฎระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับการลาและการยื่นใบลา หากมิได้ปฏิบัติก็จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนอกจากจะกระทบต่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนแล้ว ยังอาจส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการอีกด้วย และเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักการสำคัญทั้งในส่วนที่เป็น “ข้อปฏิบัติ” ให้ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติตาม เช่น มาตรา ๘๒ (๒) ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการ ฯลฯ และในส่วนที่เป็น “ข้อห้าม” ที่กำหนดให้ข้าราชการทุกคนต้องไม่กระทำ เช่น มาตรา ๘๓ (๑) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ฯลฯ และหากไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ย่อมถือว่าผู้นั้น

เป็นผู้กระทำผิดวินัยตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ข้าราชการจึงต้องจำให้ขึ้นใจด้วยเหมือนกันว่า “ต้องไม่ละเลยข้อปฏิบัติ ต้องไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม หากไม่ปฏิบัติ หากฝ่าฝืนจะถือว่ากระทำผิดวินัย” แน่นนอน

จากที่กล่าวมานับเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ดีที่ต่อตัวผู้บังคับบัญชาในฐานะข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านและนำข้อเท็จจริงที่ได้ไปปรับเข้ากับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีต่อข้าราชการในเรื่องเกี่ยวกับกฎระเบียบในเรื่องของการเสนอและจัดส่งใบลาที่ต้องปฏิบัติไปตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติ “หน้าที่” ในฐานะข้าราชการที่ดีเป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสม