

ลาออกจากราชการ...แต่ขาดราชการ จึงถูกลงโทษทางวินัย

นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นคดีเกี่ยวกับการลาออกจากราชการของข้าราชการ โดยผู้ยื่นประสงค์จะให้การลาออกมีผลในวันถัดจากวันที่ยื่นใบลาออก หลังจากยื่นใบลาออกจึงไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน หน่วยงานต้นสังกัดจึงได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ

คดีนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะขอลาออกจากราชการให้ต้องระมัดระวังเนื่องจากการสิ้นสุดความเป็นข้าราชการด้วยการลาออกจากราชการกับการถูกไล่ออกจากราชการ ล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายหลายประการแล้ว หากแต่ยังเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้ตระหนักในความสำคัญของระเบียบกฎหมายในทางปฏิบัติต่างๆ และถึงแม้คดีนี้จะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายฉบับเดิม ไม่ว่าจะป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่หลักการเกี่ยวกับการลาออกจากราชการก็ยังคงเหมือนเดิม ดังนั้น จึงสามารถนำบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้มาใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นความประสงค์ขอลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่ได้อนุญาตให้ลาออกเพราะเห็นว่าเป็นการยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่ได้มีการยับยั้งการลาออก ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ หน่วยงานต้นสังกัดเห็นว่าเป็นการขาดราชการต่อเนื่องเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งยังมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเสนอความเห็นควรปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีหนังสือลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แจ้งว่าการลาออกของผู้ฟ้องคดีมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ และมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ อนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ต่อมา อ.ก.พ. จังหวัด มีมติให้ไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการ แต่ อ.ก.พ. ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีเจตนาที่จะขาดราชการโดยไม่มีเหตุผล คำสั่งลงโทษไล่ออกดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอลาออกในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ลาออกในวันดังกล่าว การลาออกจึงมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันถัดจากครบกำหนด ๓๐ วัน

นับแต่วันยื่นหนังสือลาออก ตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ และถือว่าวันสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติราชการ คือวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่คำสั่งลงโทษระบุว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ จึงไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (๑) เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และ (๒) เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการ

คดีนี้มีหลายประเด็นที่น่าสนใจ

ประเด็นแรก การขอลาออกจากราชการตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีมีผลเป็นการลาออกโดยชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่เมื่อใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อนุญาตให้ลาออกเพราะเป็นการยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่มีเหตุผลความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะอนุญาตให้ยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน ทั้งยังไม่ได้มีการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก การลาออกจึงย่อมมีผลบังคับตามกฎหมายในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันยื่นหนังสือขอลาออก ตามข้อ ๓ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ และมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามข้อ ๖ ของระเบียบเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นเวลาล่วงเลย ๑๕ วัน นับแต่วันออกจากราชการแล้ว

ประเด็นที่สอง การที่ผู้มีอำนาจแจ้งวันลาออกให้ผู้ขอลาออกทราบเมื่อล่วงเลยระยะเวลา ๑๕ วัน ตามข้อ ๖ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ จะมีผลทำให้การอนุญาตให้ลาออกไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว เป็นการกำหนดระยะเวลาไว้เพียงเพื่อเร่งรัดให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาถือปฏิบัติในการที่ต้องแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ขอลาออกทราบเป็นหนังสือและไม่ชักช้าเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งวันลาออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงเลย ๑๕ วันนับแต่วันออกจากราชการ จึงไม่ได้มีผลกระทบกระเทือนถึงผลแห่งการลาออกที่เป็นไปตามกฎหมายและตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และโดยที่คำสั่งลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่มีผลสืบเนื่องมาจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการลาออกจากราชการ ประกอบกับการลาออกของผู้ฟ้องคดีมีผลแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งใดๆ ที่เป็นการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการอีก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าวในภายหลังย่อมเกิดผลแต่เพียงเป็นการจัดทำคำสั่งไว้เพื่อเป็นหลักฐานของทางราชการเท่านั้น หาได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการไปโดยคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ และเมื่อคำสั่งดังกล่าวระบุรับรองว่าผู้ฟ้องคดีได้ออกจากราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งตรงตามผลของกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงมีเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยต่อไปด้วยว่า คำสั่งลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ มีสถานะทางกฎหมายเป็น **“คำสั่งทางปกครอง”** ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว อีกทั้ง มิได้ฟ้องว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงอ้างและมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง

ดังกล่าวในคำคัดค้านคำให้การนั้นเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๔๘ ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำขอไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สาม การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ รวมเป็นเวลาเกินกว่าสัปดาห์วัน แม้ผู้บังคับบัญชาจะได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเหตุผลของการที่ขาดราชการ และผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงเหตุผลถึงสาเหตุที่ขาดราชการต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่นั้น ผู้บังคับบัญชาได้มีการกล่าวหาหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงกรณีขาดราชการแต่อย่างใด จึงฟังได้ว่าไม่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดหรือละเว้นการกระทำที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกจากราชการ จึงต้องถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่ง ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ได้กระทำขึ้นภายหลังเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วและไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๙/๒๕๕๕*)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับการปฏิบัติราชการของข้าราชการว่า (๑) ข้าราชการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้ ในกรณีที่ไม่ประสงค์จะรับราชการต่อไปก็ต้องดำเนินการยื่นหนังสือลาออกจากราชการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ และยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องมาปฏิบัติราชการจนกว่าการลาออกจากราชการจะมีผลตามที่กฎหมายกำหนด หากขาดราชการไปก่อนได้รับอนุญาต ย่อมถือว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการที่อาจต้องมีความผิดทางวินัย (๒) การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนอกจากจะต้องให้โอกาสแก่ผู้กระทำได้ทราบข้อเท็จจริง ชี้แจง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การให้โอกาสดังกล่าวจะต้องกระทำขึ้นในระหว่างที่ผู้กระตั้นยังดำรงสถานะเป็นข้าราชการเท่านั้น หากกระบวนการให้โอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่ผู้กระตั้นไม่มีสถานะเป็นข้าราชการย่อมถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย