

การอำนวยความสะดวกของศาลปกครอง
ศึกษากรณีผลกระทบจากการโอนย้ายบุคลากรต่อสิทธิการรับเงินรางวัล
ประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

The Administration of Justice by the Administrative Court:
A Case Study of Personnel Transfers and Annual Performance
Bonus Eligibility in Sub-district Administrative Organizations

รัชพล นฤมิตรมงคล¹ เพ็ญพร จงประสิทธิ์² และรุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน³
Ratchapol Naruemitmongkhon¹, Phemporn Jongprasit² and Rungphop Kongritrajun³

Received: 16 March 2026 Revised: 21 April 2026 Accepted: 29 April 2026

บทคัดย่อ (Abstract)

การอำนวยความสะดวกของศาลปกครอง: ศึกษากรณีผลกระทบจากการโอนย้ายบุคลากรต่อสิทธิการรับเงินรางวัลประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากรอบอำนาจและบทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโอนย้ายบุคลากร 2) วิเคราะห์ผลกระทบของคำสั่งโอนย้ายที่มีต่อสิทธิประโยชน์ด้านเงินรางวัลประจำปี และ 3) เสนอแนวทางพัฒนากลไกทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิบุคลากรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและหลักความเป็นธรรม การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครอง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายปกครอง และการบริหารงานบุคคลจำนวน 15 คน

ผลการศึกษาพบว่า การโอนย้ายบุคลากร อบต. เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิและสถานภาพโดยตรง จึงอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง โดยศาลมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจให้เป็นไปตามหลักความสมเหตุสมผลและหลักความได้สัดส่วน

¹ กฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต;
The Master of Arts Program in Administrative Law and Public Administration,
School of Law and Politics, Suan Dusit University. Email: Ecobranh01@gmail.com

² กฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต;
The Master of Arts Program in Administrative Law and Public Administration,
School of Law and Politics, Suan Dusit University. Email: PERMPOND85@gmail.com

³ กฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต;
The Master of Arts Program in Administrative Law and Public Administration,
School of Law and Politics, Suan Dusit University. Email: rungphop_pa@hotmail.com

นอกจากนี้ ยังพบว่า แม้เงินรางวัลประจำปีจะเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข แต่หากบุคลากรมีคุณสมบัติครบถ้วน

ย่อมก่อให้เกิด “ความคาดหวังอันชอบธรรม” (Legitimate Expectation) ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายปกครอง การตรวจสอบของศาลจึงครอบคลุมทั้งความชอบด้วยกฎหมายเชิงรูปแบบและเชิงเนื้อหา งานวิจัยนี้ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบการโอนย้ายให้มีความชัดเจน โปร่งใส และจัดตั้งระบบอุทธรณ์ภายในที่มีประสิทธิภาพก่อนเข้าสู่กระบวนการทางศาล เพื่อสร้างความเป็นธรรมและรักษาขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานสาธารณะ

คำสำคัญ (Keywords): การอำนวยความสะดวกทางปกครอง, การโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล, เงินรางวัลประจำปี, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

Abstract

This study examines the role of the Administrative Court in reviewing the legality of personnel transfer orders within Subdistrict Administrative Organizations and their impact on rights and benefits, particularly annual performance bonuses. It further proposes legal mechanisms to enhance the protection of local public personnel in accordance with the rule of law and principles of fairness. Using a qualitative approach, the study integrates doctrinal legal analysis of statutes, Administrative Court judgments, and relevant administrative law theories with in-depth interviews conducted with 15 experts. Data were analyzed through content analysis and interpreted within a principled legal framework. The findings indicate that personnel transfers within Subdistrict Administrative Organizations constitute administrative orders that directly affect the rights and legal status of personnel, thereby falling under the jurisdiction of the Administrative Court. The Court plays a crucial role in controlling the exercise of administrative discretion to ensure compliance with the principles of reasonableness and proportionality. Furthermore, although annual performance bonuses are conditional benefits, the fulfillment of prescribed criteria gives rise to a legitimate expectation that is protected under administrative law. Judicial review thus encompasses both formal legality and substantive considerations. The study recommends clarifying and enhancing the transparency of transfer regulations and establishing effective internal appeal mechanisms prior to judicial proceedings, in order to ensure fairness and maintain morale in public service.

Keywords: Administrative justice, personnel transfer of sub-district administrative organizations, annual bonuses, the principle of legality of administrative actions.

บทนำ (Introduction)

การบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยการวางกรอบเชิงโครงสร้างไว้อย่างชัดเจนใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักการ โครงสร้าง และขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับฐานราก จึงมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรในพื้นที่ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน การกระจายอำนาจจึงมิได้หมายถึงเพียงการถ่ายโอนภารกิจเท่านั้น หากยังรวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารงานบุคคล และให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ และยึดมั่นในการดำเนินงานขององค์กรภายใต้หลักธรรมาภิบาล (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2542)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ปัจจุบันนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะกระบวนการการโอนย้ายบุคลากรเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรกำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจและบริบทของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แม้การโอนย้ายจะเป็นอำนาจทางการบริหารที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความเสมอภาค และหลักความเป็นธรรมในการใช้อำนาจดุลพินิจ หากการโอนย้ายกระทำโดยไม่โปร่งใส หรือมีลักษณะเลือกปฏิบัติ อาจก่อให้เกิดข้อพิพาททางกฎหมายได้ สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการถ่ายโอนภารกิจ หากยังมุ่งให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการตนเองตามหลักการปกครองตนเอง (Local Self-Government) การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ

ในระดับฐานราก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมกระบวนการสำคัญหลายประการ ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้เงินรางวัลประจำปี และการโอนย้ายบุคลากร การโอนย้ายถือเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรกำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจ เพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การโอนย้ายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะ สิทธิ และผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเงินรางวัลประจำปี ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ตอบแทนตามผลการประเมินการปฏิบัติงาน ในเชิงกฎหมาย การโอนย้ายบุคลากรถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน หากการโอนย้ายมีผลกระทบต่อสิทธิในเงินรางวัลโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร หรือขาดกระบวนการที่เป็นธรรม ย่อมอาจถือเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ อันขัดต่อหลักนิติรัฐ (Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2566) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการกระทำทางปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 2542) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แนวคำพิพากษาของศาลปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายสำคัญหลายประการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น หลักการใช้ดุลพินิจโดยสุจริต หลักการคุ้มครองความเชื่อมั่นโดยสุจริต (legitimate expectation) และหลักกระบวนการที่เป็นธรรม (due process of law) ซึ่งล้วนมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีที่คำสั่งโอนย้ายมีผลกระทบต่อสิทธิทางการเงินของบุคลากร (ศาลปกครอง, 2567)

การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล มิได้หมายความว่าสามารถใช้อำนาจได้โดยปราศจากการตรวจสอบ หากแต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายและหลักนิติรัฐ กล่าวคือ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการโอนย้ายบุคลากรต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย มีเหตุผลอันสมควร ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2566) กรณีการโอนย้ายที่มีผลกระทบต่อเงินรางวัลประจำปีจึงสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารกับการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างชัดเจน เพราะแม้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจจัดสรรกำลังคน

เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องไม่กระทบสิทธิหรือความคาดหมายโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคลากรโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ศาลปกครอง มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบว่า การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และกระบวนการที่เป็นธรรมหรือไม่ (ศาลปกครอง, 2567)

แม้ว่าจะมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและบทบาทของศาลปกครอง ในภาพรวมอยู่พอสมควร แต่การศึกษาที่มุ่งวิเคราะห์เชิงลึกถึงกรณีการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลกระทบต่อเงินรางวัลประจำปีโดยเฉพาะ ยังมีจำนวนจำกัด ช่องว่างดังกล่าว ทำให้ขาดองค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการตีความกฎหมายของศาลปกครอง ในประเด็นนี้ ตลอดจนขาดข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนากลไกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิในกระบวนการโอนย้ายของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายปกครองและแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากลไกการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

การศึกษาเรื่อง “การอำนวยความสะดวกของศาลปกครอง กรณีการโอนย้ายบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลกระทบต่อการได้รับเงินรางวัลประจำปี” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นการอธิบายบทบาทของศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบของคำสั่งโอนย้ายบุคลากรที่อาจกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับเงินรางวัลประจำปี ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดของหลักนิติรัฐ หลักความเป็นธรรม และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ โดยการใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผสมผสานระหว่าง 1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย แนวคำพิพากษา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายปกครอง ผู้มีประสบการณ์ และการบริหารงานบุคคล

จำนวน 15 คน แนวทางการศึกษายึดหลักการตีความทางกฎหมาย (Legal Interpretation) และ การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่ออธิบายบทบาทของ ศาลปกครอง ในการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของบุคลากรท้องถิ่น

ผลการวิจัย (Research Results)

การศึกษาเรื่องบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและอำนวยความยุติธรรมในกระบวนการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ ดังนี้

1. การศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิในกระบวนการโอนย้ายของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

การโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะภาพ สิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากรท้องถิ่น จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมหาชน โดยศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคลากรที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง บทบาทของศาลปกครองปรากฏในหลายมิติ ได้แก่ การตรวจสอบว่าหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งโอนย้ายมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ การพิจารณาว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตหรือมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ การตรวจสอบการเลือกปฏิบัติหรือความไม่เสมอภาคในการปฏิบัติต่อบุคลากร รวมถึงการพิจารณาเหตุผลและความได้สัดส่วนของมาตรการโอนย้าย ทั้งนี้ แม้การโอนย้ายจะเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหาร แต่ศาลปกครองสามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้ดุลพินิจนั้นตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง มีเหตุผลรองรับ และไม่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครอง นอกจากนี้ ศาลปกครองยังมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของบุคลากรในมิติของสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เช่น สิทธิในการได้รับเงินรางวัลประจำปี ซึ่งแม้จะเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข แต่หากการโอนย้ายมีผลทำให้บุคลากรเสียสิทธิหรือเสียโอกาสในการได้รับสิทธิดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลย่อมสามารถตรวจสอบและให้ความคุ้มครองได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหาย เช่น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การกำหนดให้หน่วยงานพิจารณาใหม่ หรือการสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย ทั้งนี้ บทบาทของศาลปกครองไม่เพียงแต่เป็นการระงับข้อพิพาทเฉพาะรายเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างมาตรฐานการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและส่งเสริมหลักนิติรัฐในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายปกครองและแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

การโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดโครงสร้างและกลไกการบริหารงานบุคคลให้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ จากการวิเคราะห์หลักกฎหมายปกครองและแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง พบว่ามีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายบุคลากร ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมายและต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ซึ่งกำหนดให้การตัดสินใจของฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลและต้องไม่เป็นการใช้อำนาจเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากประโยชน์ของราชการ ตลอดจนหลักความเสมอภาคและหลักความได้สัดส่วน ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการโอนย้ายบุคลากรมีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองได้วางหลักสำคัญว่า แม้การโอนย้ายบุคลากรจะเป็นเรื่องในดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่ศาลมีอำนาจตรวจสอบได้ในกรณีที่ปรากฏว่าการใช้อำนาจดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย ไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือมีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งบุคลากร การวินิจฉัยของศาลในลักษณะดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการใช้อำนาจของหน่วยงานท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักความเป็นธรรมทางปกครอง

3. เสนอแนวทางการพัฒนากลไกการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า กระบวนการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ขั้นตอนการพิจารณาที่มีหลายระดับและต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการหลายฝ่าย ทำให้กระบวนการใช้ระยะเวลานานและขาดความคล่องตัวขณะเดียวกัน การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบคุณธรรมและความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การพัฒนากลไกการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลควรมุ่งเน้นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยควรกำหนดมาตรฐานการพิจารณาการโอนย้ายที่ยึดหลักระบบคุณธรรมและประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ พร้อมทั้งพัฒนากลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ควรปรับปรุงกระบวนการพิจารณาให้มีความคล่องตัว ลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอน และกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการพิจารณา เพื่อให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนากลไกดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดข้อพิพาททางปกครองที่เกิดจาก

การโอนย้ายบุคลากรเท่านั้น แต่ยังช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของบุคลากรในระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมการบริหารราชการที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ความโปร่งใส และความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน

อภิปรายผล (Research Discussion)

จากการศึกษาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกของศาลปกครอง กรณีการโอนย้ายบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลกระทบต่อการได้รับเงินรางวัลประจำปี เป็นการศึกษาที่มุ่งวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง ตลอดจนบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจากการศึกษาสามารถนำมาอภิปรายตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังนี้

1. การศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิของบุคลากรท้องถิ่น

การโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและสถานภาพของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นสถานภาพตำแหน่ง หน้าที่ ความก้าวหน้าในสายงาน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ตอบแทน จึงอยู่ภายใต้เขตอำนาจของ ศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสอดคล้องกับหลักการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายปกครองในกฎหมายมหาชน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2563) ดังนี้

1) โครงสร้างของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ กฎหมายมหาชนวางหลักให้การใช้อำนาจฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต้องสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกินขอบเขต (Ultra Vires) (Wade & Forsyth, 2014) เมื่อการโอนย้ายมีผลเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางกฎหมายของบุคลากร จึงเข้าลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิ ซึ่งโดยหลักต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง

2) หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เนื่องจากหลักนิติรัฐกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ หากการโอนย้ายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิบุคคลไม่อยู่ในขอบเขตการตรวจสอบของศาล ย่อมขัดต่อหลักความรับผิดชอบฝ่ายบริหาร (Administrative Accountability) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2563) ดังนั้น การที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว จึงเป็นการทำให้หลักนิติรัฐมีผลในทางปฏิบัติ มิใช่เพียงหลักการเชิงนามธรรม

3) พัฒนาการของการควบคุมดุลพินิจฝ่ายปกครอง ในอดีต การโอนย้ายบุคลากรอาจถูกมองว่าเป็นเรื่องดุลพินิจภายในองค์กร แต่แนวคิดกฎหมายปกครองสมัยใหม่ยอมรับว่า แม้จะเป็นดุลพินิจ แต่หากมีผลกระทบต่อสิทธิอย่างมีนัยสำคัญ ก็ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบด้านความสมเหตุสมผลและความได้สัดส่วน (Craig, 2016) ดังนั้น ผลการศึกษาที่ชี้ว่าการโอนย้าย

อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จึงสอดคล้องกับแนวโน้มสากลที่ขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิจากการตรวจสอบเชิงรูปแบบไปสู่การตรวจสอบเชิงเนื้อหา

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) กำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายชัดเจน โปร่งใส และต้องสามารถตรวจสอบได้ทั้งในด้านที่มาของอำนาจและวิธีการใช้อำนาจ (Dicey, 1959; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2562) หลักการดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบว่ามีบทกฎหมายรองรับ เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการใช้อำนาจต้องไม่เป็นไปโดยอำเภอใจ (non-arbitrariness) และต้องมีเหตุผลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ผลการศึกษาสะท้อนว่า ศาลปกครองไม่ได้ตรวจสอบเพียงความถูกต้องเชิงรูปแบบ เช่น ความมีอำนาจตามตำแหน่งหรือการดำเนินการตามขั้นตอนเท่านั้น หากแต่ได้ขยายขอบเขตไปสู่การตรวจสอบเนื้อหาของคำสั่ง อาทิ ความสมเหตุสมผล ความได้สัดส่วนและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของบุคคล ซึ่งถือเป็นพัฒนาการของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับ substantive review (Craig, 2016) ซึ่งหลักนิติรัฐในความหมายดั้งเดิมตามแนวคิดของ Dicey เน้นความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการควบคุมการใช้อำนาจโดยศาล (Dicey, 1959) ต่อมาแนวคิดกฎหมายปกครองร่วมสมัยได้พัฒนาให้การตรวจสอบของศาลครอบคลุมถึงการพิจารณาความสมเหตุสมผลและความได้สัดส่วนของการใช้อำนาจด้วย (Craig, 2016)

เมื่อพิจารณาในบริบทการกระจายอำนาจ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจบริหารงานบุคคลของตนเองสะท้อนหลักการสำคัญของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (local self-government) ซึ่งมุ่งเพิ่มความคล่องตัว ความใกล้ชิดกับประชาชน และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (นรินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2558) อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจดังกล่าวย่อมมาพร้อมกับความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ หากขาดกลไกกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ อาจเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ การเลือกปฏิบัติ หรือการแทรกแซงทางการเมืองในระบบบริหารงานบุคคล (ไกรวิทย์ พวงงาม, 2560)

ประเด็นการควบคุมดุลพินิจ พบว่า ศาลปกครอง สามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้อำนาจมีวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องหรือไม่ มีเหตุผลรองรับเพียงพอหรือไม่ และมีลักษณะเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการควบคุมดุลพินิจทางปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2560) ที่ว่า ดุลพินิจ (discretion) มิได้หมายถึงอำนาจที่ปราศจากขอบเขต หากแต่เป็นอำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารเลือกตัดสินใจภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น แม้การโอนย้ายบุคลากรจะอยู่ในขอบเขตดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ดุลพินิจดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์แอบแฝง และต้องมีเหตุผลที่ตรวจสอบได้ การที่ศาลปกครองตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจ สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจเพื่อวัตถุประสงค์ที่มีชอบ และการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในกฎหมายปกครองสมัยใหม่

2. การศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายปกครองและแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

แม้เงินรางวัลประจำปีจะเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข มิใช่สิทธิเด็ดขาดที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่เมื่อบุคลากรมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด และได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด ย่อมก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมาย (Legitimate Expectation) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายปกครองสมัยใหม่ (Craig, 2016; ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2557) สอดคล้องกับหลักความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมาย (Legitimate Expectation) ที่มีรากฐานจากแนวคิดความเป็นธรรมทางปกครอง (administrative fairness) โดยกำหนดว่า หากรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และบุคคลได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วน บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะคาดหวังได้ว่ารัฐจะดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและไม่เปลี่ยนแปลง โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร (Craig, 2016) ดังนั้น แม้เงินรางวัลประจำปีจะมีลักษณะเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข แต่เมื่อเงื่อนไขดังกล่าวสำเร็จครบถ้วนแล้ว ความคาดหวังดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองในเชิงกฎหมาย

ในเชิงทฤษฎี หลักความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมาย (Legitimate Expectation) แบ่งได้เป็นสองมิติ คือ (1) ความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายในเชิงกระบวนการ ซึ่งคุ้มครองสิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม และ (2) ความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายในเชิงสาระสำคัญ ซึ่งคุ้มครองผลประโยชน์ที่บุคคลมีเหตุอันควรคาดว่าจะได้รับ (Craig, 2016) ผลการศึกษาครั้งนี้สะท้อนมิติหลังอย่างชัดเจน กล่าวคือ ศาลมิได้เพียงตรวจสอบขั้นตอนการโอนย้าย แต่พิจารณาผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่บุคลากรควรได้รับตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ความสอดคล้องดังกล่าวยังสะท้อนพัฒนาการของกฎหมายปกครองไทยที่ขยายการคุ้มครองสิทธิจากสิทธิที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ไปสู่การคุ้มครองประโยชน์ที่บุคคลมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้รับ (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2557) กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้เงินรางวัลประจำปีมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยตรง แต่เมื่อรัฐกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและบุคลากรปฏิบัติตามครบถ้วน การตัดสิทธิหรือทำให้เสียสิทธิโดยไม่มีเหตุผลที่สมควร ย่อมขัดต่อหลักความเป็นธรรมและหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ การคุ้มครองความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายยังสอดคล้องกับหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (legal certainty) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ กล่าวคือ บุคคลต้องสามารถวางแผนชีวิตและการทำงานโดยอาศัยความเชื่อมั่นว่ารัฐจะปฏิบัติตามกติกาที่กำหนดไว้ หากรัฐสามารถเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่บุคคลควรได้รับโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ ย่อมกระทบต่อเสถียรภาพของระบบกฎหมายโดยรวม

ในมิติของธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักความเป็นธรรมเชิงยุติธรรม เน้นการบริหารที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

การคุ้มครองสิทธิในกรณีเงินรางวัลประจำปีจึงสะท้อนการยึดหลักความเป็นธรรมเชิงเนื้อหา กล่าวคือ รัฐต้องไม่ใช้ดุลพินิจในลักษณะที่สร้างความเสียเปรียบโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ขณะเดียวกัน หลักความรับผิดชอบกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจต้องสามารถอธิบายและให้เหตุผลต่อการตัดสินใจของตนได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563) เมื่อศาลตรวจสอบว่าการโอนย้ายมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ จึงเป็นกลไกบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตน กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิในระดับรายการนี้ช่วยเสริมสร้างมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในระดับระบบ หากปราศจากกลไกตรวจสอบดังกล่าว การใช้อำนาจที่ไม่เสมอภาคอาจกลายเป็นแบบแผน (pattern) และบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารราชการโดยรวม

ในส่วนของหลักความได้สัดส่วน ศาลปกครองได้พิจารณาว่าการโอนย้ายมีความจำเป็นเพียงใด และมีมาตรการอื่นที่กระทบสิทธิน้อยกว่าหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดหลักความได้สัดส่วนในกฎหมายมหาชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564; Craig, 2016) ที่เป็นกลไกควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มุ่งสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของปัจเจกชน โดยทั่วไปประกอบด้วย การทดสอบสามขั้น ได้แก่ (1) ความเหมาะสม (suitability) กล่าวคือ มาตรการนั้นต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายได้ (2) ความจำเป็น (necessity) กล่าวคือ ต้องไม่มีมาตรการอื่นที่บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้โดยกระทบสิทธิน้อยกว่า และ (3) ความได้สัดส่วนในความหมายแคบ (proportionality stricto sensu) กล่าวคือ ผลประโยชน์สาธารณะที่ได้รับต้องมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่เกิดแก่สิทธิของบุคคล (Craig, 2016; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564)

ทั้งนี้ ศาลปกครองมิได้หยุดเพียงการตรวจสอบอำนาจตามตัวบทกฎหมาย แต่พิจารณาถึงความจำเป็น และทางเลือกที่กระทบสิทธิน้อยกว่า สะท้อนว่าศาลได้นำการทดสอบในชั้นความจำเป็นมาใช้โดยตรง กล่าวคือ หากการโอนย้ายมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ เช่น เงินรางวัลประจำปี หรือสถานภาพในทางวิชาชีพ ศาลย่อมพิจารณาว่าฝ่ายบริหารมีมาตรการอื่น เช่น การปรับปรุงการบริหารภายใน การตกเตือน หรือการจัดสรรหน้าที่ใหม่ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้ โดยไม่ต้องโอนย้ายหรือไม่ หากมีมาตรการดังกล่าวแต่ไม่ได้เลือกใช้ การโอนย้ายอาจถือว่าเกินความจำเป็น ความสอดคล้องเชิงทฤษฎีจึงอยู่ที่การที่ศาลใช้หลักความได้สัดส่วนเป็นเครื่องมือในการชั่งน้ำหนัก (balancing) ระหว่างอำนาจดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสิทธิของบุคลากร ซึ่งเป็นพัฒนาการของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ที่เน้นการตรวจสอบเชิงเนื้อหา (substantive review) มากกว่าการตรวจสอบเพียงความถูกต้องตามขั้นตอน (Craig, 2016)

ในบริบทการกระจายอำนาจ หลักความได้สัดส่วนยังมีบทบาทเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารงานบุคคล แต่เสรีภาพดังกล่าวมิใช่อำนาจที่ไร้ขอบเขต การที่ศาลตรวจสอบว่ามาตรการมีความจำเป็นและสมเหตุหรือไม่ จึงเป็นการสร้าง

“ขอบเขตเชิงคุณภาพ” ให้แก่ดุลพินิจท้องถิ่น มิใช่การแทรกแซงการบริหาร แต่เป็นการประกันว่าการใช้อำนาจยังคงอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วนยังสอดคล้องกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลด้าน ความสมเหตุสมผล และความรับผิดชอบ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องสามารถอธิบายได้ว่าทำไมมาตรการที่มีผลกระทบรุนแรงจึงเป็นทางเลือกที่จำเป็นที่สุด หากไม่สามารถให้เหตุผลได้อย่างเพียงพอ การใช้อำนาจย่อมขาดความชอบธรรมในเชิงธรรมาภิบาล

อีกทั้ง ผลการศึกษายังสะท้อนถึงพัฒนาการของกฎหมายปกครองไทยจากการตรวจสอบเชิงขั้นตอน ไปสู่การคุ้มครองสิทธิในเชิงเนื้อหา (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556) ที่ว่าในระยะเริ่มต้นของการพัฒนากฎหมายปกครองไทย การตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองมักเน้นการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ (formal legality) เช่น การมีฐานอำนาจตามกฎหมาย การปฏิบัติตามขั้นตอน การออกคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และการไม่ฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ขัดแย้ง หากกระบวนการถูกต้องตามแบบแผน ศาลมักไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจในเชิงเนื้อหา อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ได้ขยายขอบเขตการตรวจสอบไปสู่การพิจารณาสาระสำคัญของการใช้อำนาจ กล่าวคือ ศาลมิได้หยุดเพียงคำถามว่า “ทำถูกขั้นตอนหรือไม่” แต่ตั้งคำถามต่อไปว่า “เนื้อหาของคำสั่งนั้นเป็นธรรม สมเหตุสมผล และได้สัดส่วนหรือไม่” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556) ผลการศึกษาที่พบว่าศาลพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ ความจำเป็นของมาตรการ และความสมเหตุสมผลของเหตุผลที่ฝ่ายบริหารอ้าง จึงสะท้อนการขยายบทบาทของศาลจากการตรวจสอบเชิงรูปแบบไปสู่การคุ้มครองสิทธิในเชิงเนื้อหาอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังสัมพันธ์กับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ในความหมายร่วมสมัยซึ่งมิได้จำกัดอยู่เพียงการที่รัฐต้องมีอำนาจตามกฎหมาย (legality) แต่รวมถึงการที่การใช้อำนาจนั้นต้องไม่ละเมิดสิทธิอย่างเกินสมควร ต้องมีเหตุผลรองรับ และต้องสามารถตรวจสอบได้ในเชิงคุณค่า (substantive justice) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความชอบด้วยกฎหมายในยุคใหม่จึงมีมิติทั้งเชิงรูปแบบและเชิงเนื้อหา

3. เสนอแนวทางการพัฒนากลไกการโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

1) การปรับปรุงกฎหมายแม่บทให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน เสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายแม่บทโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาที่สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งยังได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารแบบรวมศูนย์ แม้บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ดังที่ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2558) ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องมีอิสระเชิงสาระ มิใช่เพียงเชิงรูปแบบ ในเชิงหลักการ การปรับปรุงกฎหมายควรมุ่งสร้างอิสระภายใต้กรอบกฎหมาย โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำระดับชาติ ควบคู่กับ

ความยืดหยุ่นของท้องถิ่น เพื่อลดความตึงเครียดระหว่างความเป็นเอกภาพของระบบราชการกับความหลากหลายของพื้นที่ ทั้งนี้ การกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจน สอดคล้องกับหลักนิติรัฐตามแนวคิดของ A. V. Dicey (1959) ที่เน้นความชัดเจนและความสามารถคาดการณ์ได้ของกฎหมาย รวมถึงการรับรองหลักความเป็นธรรมเชิงกระบวนการตามแนวคิดของ Craig (2016) เช่น สิทธิรับทราบเหตุผลและสิทธิอุทธรณ์ จะช่วยลดความคลุมเครือและข้อพิพาทที่ต้องนำไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง นอกจากนี้ การทำให้บทบัญญัติมีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ยังสอดคล้องกับหลักความโปร่งใส และความรับผิดชอบตามกรอบของ World Bank (1992) อันจะสร้างดุลยภาพระหว่างความคล่องตัวของท้องถิ่นกับการคุ้มครองสิทธิของบุคลากร และนำไปสู่ระบบบริหารงานบุคคลที่มั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว

2) การกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง เสนอให้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริงมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่า กลไกการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การกำกับจากส่วนกลางในระดับสูง โดยเฉพาะภายใต้กรอบของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งทำให้การเปิดสอบ การแต่งตั้ง และการโอนย้ายขาดความคล่องตัวและไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนการกระจายอำนาจเชิงรูปแบบ มากกว่าการกระจายอำนาจเชิงสาระ ตามแนวคิดของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2558) ที่ชี้ว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องมาพร้อมอำนาจในการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นหัวใจของขีดความสามารถองค์กร อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจดังกล่าวต้องดำเนินภายใต้หลักนิติรัฐและหลักความเสมอภาค เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อระบบอุปถัมภ์ ดังที่ โกวิท พวงงาม (2560) ได้เสนอว่าควรกำหนดกรอบมาตรฐานขั้นต่ำระดับชาติควบคู่กับการเปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นออกแบบรายละเอียดเชิงปฏิบัติเอง แนวทางนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของ World Bank (1992) ในมิติของ Transparency และ Accountability และยังเปิดช่องให้ตรวจสอบผ่านกลไกอุทธรณ์หรือการพิจารณาของ ศาลปกครอง ได้เมื่อมีการใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะสร้างดุลยภาพระหว่างความคล่องตัวของท้องถิ่นกับการคุ้มครองสิทธิ และทำให้การบริหารงานบุคคลตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคล การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือคณะกรรมการกลางเพียงชุดเดียวในระดับนโยบาย มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาที่สะท้อนปัญหาความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความไม่เป็นเอกภาพในการตีความหลักเกณฑ์ภายใต้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งก่อให้เกิดภาวะความรับผิดชอบกระจุกกระจาย (diffused accountability) และบั่นทอนหลักความโปร่งใสกับความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย อันเป็นสาเหตุหนึ่งของข้อพิพาทที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาของ ศาลปกครอง ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างให้มีความชัดเจนของอำนาจและความรับผิดชอบ

พร้อมกำหนดมาตรฐานกลางที่เป็นเอกภาพ ขณะเดียวกันเปิดพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในระดับปฏิบัติ จึงสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ World Bank (1992) ในมิติของความโปร่งใส และความรับผิดชอบ รวมทั้งสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ เชิงโครงสร้างที่มุ่งสร้างดุลยภาพระหว่างความเป็นเอกภาพของระบบกับความยืดหยุ่นตามบริบทพื้นที่ อันจะช่วยลดความซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพการตัดสินใจ และเสริมสร้างหลักนิติรัฐในการบริหาร งานบุคคล

4) การจัดให้มีช่องทางอุทธรณ์ภายในที่มีประสิทธิภาพ การจัดให้มีกลไกอุทธรณ์ภายใน ที่มีประสิทธิภาพในกรณีการไม่อนุญาตให้ออนย้ายหรือมีคำสั่งโอนย้ายที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าไม่เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ (procedural fairness) ที่เห็นว่าความชอบธรรม ของคำสั่งทางปกครองขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ตรวจสอบและทบทวนได้ (Craig, 2016) ทั้งยังสอดคล้องกับหลักนิติรัฐซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ในทุกระดับ มิใช่เพียงในชั้นศาลเท่านั้น ดังนั้น การมีกลไกอุทธรณ์ที่เป็นอิสระ รวดเร็วเข้าถึงได้ และมีคำวินิจฉัย เป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมเหตุผลที่ชัดเจน จึงเป็นระบบเยียวยาขั้นต้นที่ช่วยลดความรู้สึก ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม อันเป็นสาเหตุสำคัญของการฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง อีกทั้งยังสอดคล้องกับ กรอบธรรมาภิบาลของ World Bank (1992) ที่เน้นความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ภาครัฐ โดยช่วยทำให้การใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการโอนย้ายอยู่บนฐานเหตุผลที่ตรวจสอบได้ ลดข้อพิพาท เชิงโครงสร้าง และเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การแก้ไขปัญหาการขาดอัตรากำลังและผลกระทบเชิงระบบ ปัญหาการขาดอัตรากำลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงโดยตรงกับข้อพิพาทเกี่ยวกับการโอนย้ายบุคลากร เนื่องจากเมื่อหน่วยงานมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การอนุญาตให้ออนย้าย ย่อมถูกมองว่าเป็นความเสี่ยงต่อประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ส่งผลให้ผู้บริหารบางแห่ง ใช้ดุลพินิจปฏิเสธการโอนย้ายเพื่อรักษาเสถียรภาพขององค์กร อย่างไรก็ตาม หากการตัดสินใจดังกล่าว ไม่ได้ตั้งอยู่บนข้อมูลและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมเชิง กระบวนการ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคลากรโดยไม่มีฐานเชิงประจักษ์รองรับ ในมิติ ของการกระจายอำนาจ แนวคิดของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ชี้ว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริง ต้องมาพร้อมความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคลของตนเอง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความยืดหยุ่นในการกำหนดกรอบอัตรากำลังตามบริบทพื้นที่ ย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง และแรงต้านต่อการโอนย้ายในทางปฏิบัติ ดังนั้น กลไกการโอนย้ายควรเชื่อมโยงกับระบบการวางแผน อัตรากำลังอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดกรอบอัตรากำลังบนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ เช่น ภาระงานจริง จำนวนประชากรที่รับบริการ และตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลของ World Bank ที่เน้นการตัดสินใจเชิงนโยบายบนข้อมูล นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานกลาง

ควบคู่กับความยืดหยุ่นตามบริบทองค์กร จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล

6) การเสริมสร้างหลักนิติรัฐและธรรมาภิบาลในกระบวนการโอนย้าย การโอนย้ายบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิหน้าที่ และความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักนิติรัฐและหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีเหตุผล และสามารถตรวจสอบได้ หากกระบวนการขาดความชัดเจนหรือไม่เปิดเผยเหตุผลประกอบคำสั่ง ย่อมเสี่ยงต่อการถูกมองว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และอาจนำไปสู่ข้อพิพาทที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ ศาลปกครอง ในที่สุด

7) การแก้ไขปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการโอนย้ายบุคลากร ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาการโอนย้ายบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาเหตุสำคัญมาจากโครงสร้างของกระบวนการที่มีหลายขั้นตอน และต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานหลายระดับ โดยเฉพาะการต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการที่มีการประชุมเพียงเดือนละหนึ่งครั้ง รวมถึงในกรณีการโอนย้ายข้ามจังหวัดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งจังหวัดต้นทาง และจังหวัดปลายทาง ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาใช้ระยะเวลานาน และอาจกระทบต่อสิทธิของบุคลากรในการได้รับการพิจารณาโดยไม่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน การพัฒนาระบบการยื่นคำขอและติดตามสถานะผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดขั้นตอนด้านเอกสาร รวมถึงการเพิ่มความยืดหยุ่นในการพิจารณาของคณะกรรมการในกรณีที่เรื่องไม่มีความซับซ้อน นอกจากนี้ ควรมีระบบติดตามและกำกับกำกับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันปัญหาการดองเรื่องหรือการปล่อยทิ้งเรื่องค้างโดยไม่มีความคืบหน้าอันสมควร การปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้การพิจารณาการโอนย้ายมีความรวดเร็ว โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในกระบวนการทางปกครอง อันจะช่วยคุ้มครองสิทธิของบุคลากรในการได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม และลดโอกาสการเกิดข้อพิพาททางปกครองในอนาคตได้

ข้อเสนอแนะ (Research Suggestions)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จัดทำแนวปฏิบัติมาตรฐานกลางด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ควรกำหนดคู่มือแนวปฏิบัติมาตรฐานเกี่ยวกับการโอนย้าย การพิจารณาสิทธิประโยชน์ และการใช้ดุลพินิจ

ให้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อสร้างมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงการบริหาร และส่งเสริมความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

2. กำหนดให้ทุกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิบุคลากร ต้องผ่านการประเมินความได้สัดส่วน (proportionality assessment) และการพิจารณาผลกระทบต่อความคาดหมายอันชอบด้วยกฎหมาย เพื่อยกระดับการตัดสินใจเชิงเหตุผลและลดข้อพิพาทในอนาคต

3. พัฒนาระบบตรวจสอบภายในก่อนเกิดข้อพิพาท (Pre-litigation Review Mechanism) การจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทบทวนความชอบด้วยกฎหมาย ความสมเหตุสมผล และความเป็นธรรม ก่อนออกคำสั่งขั้นสุดท้าย อันจะช่วยลดภาระทางคดีและเสริมสร้างธรรมาภิบาลเชิงป้องกัน

4. เสริมสร้างระบบคุณธรรม (Merit System) ให้เข้มแข็ง โดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และอิงหลักความสามารถเป็นสำคัญ เพื่อลดอิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่น และสนับสนุนการบริหารงานบุคคลภายใต้หลักความเป็นธรรม

5. พัฒนาศักยภาพผู้บริหารท้องถิ่นด้านกฎหมายปกครองและธรรมาภิบาล โดยการจัดอบรมเชิงลึกเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ การควบคุมดุลพินิจ ความได้สัดส่วน และแนวคำพิพากษาศาลปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจมีความรอบคอบและสอดคล้องกับมาตรฐานทางกฎหมาย ลดความเสี่ยงในการถูกเพิกถอนคำสั่ง

เอกสารอ้างอิง (References)

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูชัย จามวสุลักษณ์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ : ด้านสุทธาการ.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2558). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนภัทร ปัจฉิมม. (2568). *หลักการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ : ในบริบทไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮ้าส์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2562). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณรี สิงห์โต. (2557). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- วรพจน์ วิศวพิชญ์. (2561). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2564). *รวมคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ*. สำนักงานศาลปกครอง.

Craig, P. (2016). *EU administrative law* (3rd ed.). Oxford University Press.

Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10th ed.).
Macmillan.

United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for sustainable
human development*. UNDP Policy Document.