

คำพิพากษาของศาลแห่งประเทศสวีเดน
การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์*

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด วันที่ ๑๐ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ เลขคดี ๗๘๑๘-๑๙๙๘)**

ตามหลักความแน่นอนแห่งกฎหมาย หน่วยงานของรัฐไม่อาจเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของตนเองได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยสาธารณะ หรือเนื่องจากผู้รับประโยชน์จากคำสั่งได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง หรือแสดงข้อความไม่ถูกต้องครบถ้วนอันมีผลทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ตน

ข้อเท็จจริง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๖ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (Social Security Act) ให้ความช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีในการทำความสะอาดห้องชุดซึ่งเป็นที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีหนึ่งครั้งต่อสองสัปดาห์ ในการซื้อข้าวของเครื่องใช้หนึ่งครั้งต่อสัปดาห์ และในการซักผ้าหนึ่งครั้งต่อเดือน เพื่อคุณภาพชีวิตของผู้ฟ้องคดีที่ดียิ่งขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๘ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ เอฟ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งใหม่เปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม ลดความถี่ในการทำความสะอาดห้องชุดของผู้ฟ้องคดีลงเหลือเพียงหนึ่งครั้งต่อสามสัปดาห์ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๘ เป็นต้นไป โดยให้เหตุผลประกอบคำสั่งว่า เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนงบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงมีมติให้ตัดทอนงบประมาณรายจ่ายลงโดยกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องความถี่ในการทำความสะอาดที่พักอาศัยของผู้ที่ขอรับความช่วยเหลือใหม่เป็นหนึ่งครั้งต่อสามสัปดาห์ และให้ใช้บังคับกับทุกราย

* ลงพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑

แปลและเรียบเรียงโดย นางสาวนาตชา วศินดิถก ร.บ., ร.ม. (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, Master of Court Management (MCourtMgmt) University of Wollongong, Australia พนักงานคดีปกครอง ๖ว ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

** Supreme Administrative Court Judgment of 10 April, 2000, file No 7818-1998 ลงพิมพ์ใน Selection of decisions of Supreme Administrative Jurisdictions 2003 , La Documentation française : 2004, pp. 386-389

คำวินิจฉัย

คดีมีประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมซึ่งไม่ได้กำหนดระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของคำสั่ง และไม่มีข้อความกำหนดเงื่อนไขให้เปลี่ยนแปลงหรือขอสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งไว้ โดยมีคำสั่งใหม่ในทางที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเสียหายได้หรือไม่

ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นหลัก มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเบื้องต้นดังต่อไปนี้
ประเด็นย่อยที่ ๑ ประเทศสวีเดนมีหลักกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเดิมอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือไม่

เห็นว่า ประเทศสวีเดนไม่มีหลักกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเดิมอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลได้ เพราะความแน่นอนของคำสั่งทางปกครองมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้รับคำสั่งเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้อย่างถูกต้อง

ประเด็นย่อยที่ ๒ กฎหมายของประเทศสวีเดนมีข้อยกเว้นหลักเรื่องความแน่นอนแห่งคำสั่งทางปกครองหรือไม่

การเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศสวีเดนอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่คำสั่งเดิมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏความไม่เหมาะสมในการบังคับใช้คำสั่งเดิมอย่างชัดเจน หรือต่อมามีข้อเท็จจริงใหม่หรือพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีความเห็นในการทำคำสั่งแตกต่างไปจากเดิมไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมด

ส่วนในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนจำต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในการคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเพิกถอนคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งอาจทำได้ก็ต่อเมื่อ ๑) มีกฎหมายกำหนดให้เปลี่ยนแปลงได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนไว้ในคำสั่งนั้น ๒) ต้องการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องเพิกถอนคำสั่งโดยทันที เช่น มีกรณีที่เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน เป็นต้น และ ๓) ผู้รับคำสั่งแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงอันควรบอกให้แจ้ง หรือแสดงข้อความไม่ถูกต้องครบถ้วนอันมีผลให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีคำสั่งที่ผิดพลาดและทำให้เกิดคำสั่งที่ให้ประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งนั้น

เห็นว่า จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเข้าข้อยกเว้นให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น มีความเห็นทางกฎหมายว่า แม้เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมก็ยังคงถูกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ หากมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน ซึ่งก็สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในหลายเรื่องเช่นกัน คำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้ในกรณีนี้ มักเป็นคำสั่งที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง หรือเป็นคำสั่งที่กำหนดให้มีผลบังคับเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ประเด็นย่อยที่ ๓ ความจำเป็นในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองใหม่มีลักษณะเช่นไร

การที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองใหม่นั้น โดยปกติแล้วเป็นผลมาจากพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปยิ่งกว่าเพราะเหตุที่คำสั่งเดิมไม่ถูกต้องพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อาจมีได้หลายกรณี ทั้งจากเหตุที่ผู้รับคำสั่งมีสุขภาพที่เปลี่ยนไป และจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก เช่น การพัฒนาทางสังคม ซึ่งอาจทำให้รูปแบบการช่วยเหลือที่เคยเหมาะสมกับผู้ขอรับความช่วยเหลือในอดีต กลายเป็นล้าสมัยหรือไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไป ดังนั้น จึงยากที่จะระบุว่า การเปลี่ยนแปลงคำสั่งใหม่จะส่งผลเสียหายต่อผู้ได้รับประโยชน์หรือไม่ สำหรับคดีนี้ คำกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าสภาพเศรษฐกิจของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงไปในทางถดถอยทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีทรัพยากรลดลง จึงมีความสามารถในการให้ความช่วยเหลือผู้ชราภาพลดลงตามไปด้วยนั้น จะได้พิจารณารวมในประเด็นต่อไป

ประเด็นย่อยที่ ๔ คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งโดยไม่ได้กำหนดเวลาสิ้นสุดของการบังคับตามคำสั่งและไม่มีข้อสงวนสิทธิให้เปลี่ยนแปลงไว้โดยชัดแจ้งนั้น ควรถือเป็นคำสั่งที่มีเงื่อนไขให้เปลี่ยนแปลงหรือพิจารณาใหม่ได้หรือไม่

เห็นว่า สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นการกำหนดให้ความช่วยเหลือผู้ต้องการได้รับความช่วยเหลือตลอดเวลาที่ต้องการความช่วยเหลืออยู่ และเมื่อคำสั่งนั้นมีลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องโดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านเวลาแล้ว การพิจารณาคำสั่งใหม่จะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเท่าที่เคยได้รับอีกต่อไป และไม่สามารถนำพฤติการณ์อื่นนอกเหนือจากที่ได้นำมาพิจารณาในคำสั่งเดิมมาใช้ในการทำคำสั่งใหม่ได้

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ คำสั่งใหม่ให้ลดความถี่ในการทำความสะอาดห้องชุดของผู้ฟ้องคดีลงนั้น เป็นการพิจารณาออกคำสั่งจากหลักเกณฑ์ใหม่ในเรื่องความถี่ในการทำความสะอาดที่พักอาศัยของผู้ที่ขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ใหม่อาศัยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจของเทศบาลเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความต้องการรับความช่วยเหลือของผู้ขอรับความช่วยเหลือรวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ การพิจารณาทำคำสั่งใหม่จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี