ครบเครื่องคดีปกครอง

"ศาลปกครองของประชาชน"

รวมบทความสั้นคดีปกครอง โดยครองธรรม ชรรมรัฐ

Konrad Adenauer Stiftung

โดยการสนับสนุนของ มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

ครบเครื่องคดีปกครอง

“ศาลปกครองของประชาชน”

สำนักงานศาลปกครอง

ISBN *978–616–333–021–5*

พิมพ์ครั้งที่ 1 *เมษายน 2557*

จำนวน *10,000 เล่ม*

จัดทำโดย *สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง*
เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทร. 0–2141–1111

พิมพ์ที่ *ห้างหุ้นส่วนสามัญ เกท เวอร์ค*
เลขที่ 39/159 ซอยสุขาภิบาล5 ซอย 82
ถนนรัตนโกสินทร์ แขวงสามวาตะวันตก
เขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร 10510
โทรศัพท์ 0–2974–5646 โทรสาร 0–2974–5646 กด 12
http://www.gwproduce.com

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อัญเชิญ ***"พระคทาจอมทัพ"*** ซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ ไปประกอบเป็นส่วนหนึ่งของ ***"ตราสัญลักษณ์ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง"***

เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชให้สถิตสถาพรตลอดไป โดยประกอบเป็นแกนกลางดุลพาหประดิษฐานบนพานมีช่อชัยพฤกษ์อยู่ด้านล่าง ภายในขอบวงรี ซึ่งมีความหมายของตราสัญลักษณ์ ดังนี้

วงรี วงรีมาจากวงกลมที่รีเป็นรูปไข่ หมายถึง วงกลมซึ่งมีการเคลื่อนไหวหมุนไปตลอดเวลา เป็นการพัฒนาการอย่างไม่หยุดนิ่งมีความก้าวหน้าอยู่เสมอ

ดุลพาห ดุลหรือตาชั่ง เป็นเครื่องหมายวัดหาความเสมอกัน หมายถึง การสมดุล เสมอภาคมีความเป็นธรรมและไม่เอนเอียงแก่ฝ่ายใด ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเที่ยงตรง

พระคทาจอมทัพ เป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เป็นเครื่องหมายแสดงว่าศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองจัดตั้งขึ้นสำเร็จในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ กับทั้งเป็นมิ่งขวัญเครื่องเตือนใจให้ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

พาน ใช้สำหรับอัญเชิญสิ่งสำคัญ ซึ่งได้แก่ การอัญเชิญพระคทาจอมทัพซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

ช่อชัยพฤกษ์ เป็นช่อใบไม้ใช้สวมหัวเมื่อมีชัยชนะ หมายถึง ความมีชัยชนะในการคิดและการดำเนินการแห่งสรรพกิจทั้งปวงของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

http://www.admincourt.go.th

คำนำ

หนังสือรวมบทความ ***"ครบเครื่องคดีปกครอง"*** เล่มนี้ เป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมบทความที่ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง คดีปกครอง และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ที่ผมเขียนขึ้นโดยใช้นามปากกาว่า ***"ครองธรรม ธรรมรัฐ"*** ซึ่งลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารและสื่อสิ่งพิมพ์ในวาระต่างๆ รวมทั้งลงเผยแพร่ในสื่อออนไลน์เป็นประจำ อาทิ เว็บไซต์ศาลปกครอง เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ นับแต่เดือนมิถุนายน 2555 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้เลือกสรรแนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางบรรทัดฐานไว้ มาเรียบเรียงในรูปแบบของการเล่าเรื่อง (Story Telling) ผ่านตัวละครสมมติ ในท่วงทำนองภาษาที่มีลักษณะชวนคิด ชวนติดตาม มีความเข้ากับยุคสมัย และปรับภาษากฎหมายที่เป็นทางการมาเป็นภาษาแบบชาวบ้านเพื่อให้ง่ายต่อการอ่านและทำความเข้าใจ โดยการจัดทำหนังสือรวมบทความในครั้งนี้ ได้จัดแบ่งบทความเป็นหมวดหมู่ตามประเภทเนื้อหาของเรื่องเพื่อสะดวกในการศึกษาเรียนรู้ จึงเหมาะสำหรับทั้งนักกฎหมายหรือผู้ที่สนใจโดยทั่วไป ตลอดจนประชาชนหรือบุคคลที่มิได้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ให้สามารถเข้าใจและเข้าถึงสาระอันหลากหลายของตัวอย่างอุทาหรณ์คดีปกครองได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น

ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การถ่ายทอดองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองผ่านเรื่องราวบทความสั้นที่น่าสนใจของหนังสือเล่มนี้ จะมีส่วนในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย ส่งเสริมแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนการสื่อสารให้ประชาชนหรือชาวบ้านได้รู้และเข้าใจในการใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องรักษาสิทธิเสรีภาพของตนตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองได้อย่างถูกต้อง อันเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของสำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ท้ายที่สุดนี้ ขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย ที่ได้ให้การสนับสนุนการจัดพิมพ์หนังสือของสำนักงานศาลปกครองด้วยดีมาโดยตลอด

ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง **13**

- ขอติดตั้งประปา "เก่าใหม่" ค่าใช้จ่ายที่ควร "แตกต่าง" 14
- กฎ "ไม่ชอบ" เพราะสื่อความหมาย "ไม่ชัด" 17
- ปิดคดี ถวิล เปลี่ยนศรี เปิดแผนกคดีบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง 20

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด **29**

- ...กว่าจะเป็นแผนเค้ก... (ภาระที่เกินสมควร) 30
- คืนของกลาง นานแค่ไหนถือว่า "ล่าช้า" 34
- "The Noise" เสียงนี้...ที่ไม่ต้องการ !! 39

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ **45**

- Thailand only ! อุบัติเหตุครั้งนี้...ไม่ใช่เรื่องบังเอิญ! 46
- สร้างสะพานโดยอ้าง "ประโยชน์สาธารณะ" แต่ไม่ชนะ "ประโยชน์ส่วนบุคคล" 50
- "รถพยาบาล" วิ่ง สู้ ฟัด ! 53
- พินัยกรรม จำ จน ตาย 56
- พี่จ่าอย่าเฉย ! ฝากบ้านกับ "ตำรวจ" ต้องตรวจตามแผน 60

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน **65**

- ชีวิตที่ต้องดิ้นรน...ของ "คนใต้เมฆ" 66
- "ที่ดินหลวง" อุทิศให้แล้ว...ทวงคืนได้ไหม? 71

คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **75**

- ขยายถนน...จนทางเท้าหายไป !! ทำได้หรือ? 76
- ที่ดินตามแนวถอยร่นของอาคาร กรรมสิทธิ์รัฐหรือเอกชน? 80
- "ถนนสาธารณประโยชน์" นำมาเปลี่ยนสภาพเป็น "ตลาด" ได้หรือไม่? 83
- "บุตร" เป็นคู่สัญญา "บิดา" เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกภาพต้องสิ้นสุด...เพราะเหตุมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่? 87
- มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง จนถูกร้องให้พ้นจากตำแหน่ง! 92

คดีพิพาทน่าสนใจอื่นๆ **97**

- เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง "เป็นกลาง" หรือไม่? ดูจากอะไรบ้าง? 98
- ความเสมอภาคของมนุษย์ ความเท่าเทียมบน "ความเหมือนที่แตกต่าง" 102
- พฤติกรรมเช่นนี้ เห็นทีต้องถอด...ยศ ! 108
- เสรีภาพในการชุมนุม vs อำนาจรัฐในการสลายการชุมนุม ความชัดเจน บนสถานการณ์ที่ต้อง ปะ ฉะ ดะ !!! 114
- หนูสอบไม่ผ่าน ฟ้องศาลตรวจสอบอาจารย์ได้ไหม? 120
- แพทยสภา องค์กรวิชาชีพที่ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐ 125

http://www.admincourt.go.th

ศาลปกครอง
ศาลปกครอง

"ศาลปกครอง"
หน้าที่ที่พิเศษและมีลักษณะเฉพาะ

แนวคิดในการก่อตั้งศาลปกครองนั้นได้มีมายาวนานตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และต่อมาได้สำเร็จเป็นรูปธรรมเกิดเป็นศาลปกครองขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการต่อสู้คดีของคู่ความหรือคู่กรณีในคดีปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายรัฐ หรือกรณีที่ฝ่ายรัฐละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแต่เดิมข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

ด้วยเหตุที่คดีปกครองจะมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเสมอ ฉะนั้นโดยธรรมชาติ คู่กรณีในคดีปกครองจึงอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยผู้ที่เป็นคู่กรณีกับฝ่ายปกครองย่อมจะเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบในการต่อสู้คดี เพราะเอกสารหลักฐานสำคัญเกือบทั้งหมดจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง

วิธีพิจารณาคดีด้วย ***ระบบกล่าวหา*** ของศาลยุติธรรม จึงไม่สอดคล้องกับลักษณะของคดีปกครอง เนื่องจากในการต่อสู้คดี คู่ความจะต้องนำพยานหลักฐานต่างๆ มาพิสูจน์กันเองในคดี โดยการวินิจฉัยชี้ขาดของผู้พิพากษาจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำเสนอต่อศาลเท่านั้น ศาลจะไม่แสวงหาข้อเท็จจริงใดๆ เพิ่มเติมอีก เพราะจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ซึ่งในความเป็นจริง...เป็นการยากที่ประชาชนจะไปแสวงหาหลักฐานต่างๆ มาต่อสู่คดีกับฝ่ายปกครองได้และเป็นไปได้ยากที่อีกฝ่ายซึ่งถือครองข้อมูลจะเสนอข้อมูลที่ส่งผลให้ฝ่ายตนแพ้คดี วิธีพิจารณาคดีด้วยระบบกล่าวหาดังกล่าวจึงเหมาะสำหรับการต่อสู้คดีที่คู่ความอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันเช่นในคดีแพ่งทั่วไป แต่ไม่เหมาะกับคดีปกครองนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ศาลปกครองจึงได้ใช้วิธีพิจารณาคดีด้วย***ระบบไต่สวน*** เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งศาลจะมีบทบาทสำคัญทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่จะไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะเท่าที่คู่กรณียื่นเสนอต่อศาลเท่านั้น หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยคดี ศาลก็สามารถเรียกคู่กรณีมาไต่สวน หรือเรียกเอกสารหลักฐานต่างๆจากฝ่ายปกครอง หรือออกเดินเผชิญสืบ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการพิจารณาคดีอย่างครบถ้วนก็ได้

ในการทำหน้าที่เช่นนี้...จึงจำเป็นต้องใช้**ตุลาการผู้ชำนาญการ**ในการไต่สวน เนื่องจากต้องสามารถพิจารณาให้ได้ว่าเอกสารหลักฐานใดมีความสำคัญและจำเป็นต่อการวินิจฉัยคดีที่ต้องเรียกเอาจากฝ่ายปกครอง ฉะนั้นคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นตุลาการศาลปกครอง นอกจากจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายแล้ว ยังต้องมีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลปกครองจะต้องมีอายุ 35 ปี ขึ้นไป และต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

เช่น รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่า 6 ปี เป็นต้น

ประการสำคัญศาลปกครองยังมีระบบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการด้วยกันเองหรือระบบพิจารณาคดีสองชั้น ด้วยการกำหนดให้มี **ตุลาการผู้แถลงคดี** โดยตุลาการผู้แถลงคดีนี้จะมิใช่ตุลาการที่อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ แต่จะเป็นผู้ที่ได้ศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีทั้งหมดแล้วจัดทำคำแถลงการณ์เสนอต่อองค์คณะว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีดังกล่าว ตนจะมีคำพิพากษาอย่างไร ซึ่งคำแถลงการณ์นี้จะไม่มีผลต่อคดี แต่จะทำให้องค์คณะที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีนั้นๆ วินิจฉัยคดีอย่างละเอียดรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น

เนื่องจากหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ ก็จะต้องวินิจฉัยให้เหตุผลที่มีความหนักแน่นและน่าเชื่อถือยิ่งกว่า...

นอกจากคุณลักษณะดังที่ได้กล่าวไปแล้ว... การฟ้องคดีปกครองยังเน้นที่ความเรียบง่าย ใช้เอกสารเป็นหลัก ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รวมทั้งกฎหมายมิได้บังคับให้ต้องมีทนายความแต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ง่ายและสะดวกที่สุดนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้...หน้าที่ของศาลปกครองจึงเป็นหน้าที่ที่พิเศษและมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งมิได้หมายถึงเพียงเฉพาะรูปแบบหรือวิธีการพิจารณาคดีเท่านั้น แต่ยังหมายถึงเนื้อหาสาระ ภูมิหลัง แนวคิดในการก่อตั้งและบทบาทในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระและยึดมั่นในเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง ฉะนั้นโดยหลักในการทำงานของศาลปกครองจึงเป็นเรื่องของการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนในการพิจารณาคดีปกครองด้วยกระบวนการที่พิเศษและใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เนื่องจากเป็นการต่อสู้คดีระหว่างฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจกับประชาชนคนธรรมดานั่นเองครับ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ

และ

คำสั่งทางปกครอง

ขอติดตั้งประปา "เก่า-ใหม่" ค่าใช้จ่ายที่ควร "แตกต่าง"

คดีที่ครองธรรมนำมาพูดคุยกันวันนี้... เป็นตัวอย่างกรณีที่รัฐออกกฎมาบังคับใช้ แล้วประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกฎดังกล่าวรู้สึกว่าไม่เป็นธรรมกับตนและขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง คดีนี้เป็นการยืนยันว่าประชาชนธรรมดาก็สามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมได้ครับ *!*

โดยเรื่องมีอยู่ว่า... นายจุฑาเทพได้ซื้อบ้านมาจากการขายทอดตลาดของธนาคารแห่งหนึ่ง ซึ่งเจ้าของบ้านเดิมได้ถูกการประปานครหลวงยกเลิกและยุบทะเบียนการใช้น้ำ รวมทั้งถอดมาตรวัดน้ำออกและหักเงินประกันไว้เพราะค้างค่าน้ำประปาเกินระยะเวลาที่กำหนด

เมื่อจะเข้าอยู่... นายจุฑาเทพจึงได้ยื่นเรื่องขอติดตั้งประปาในบ้านหลังดังกล่าว ซึ่งการประปานครหลวงได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นการขอใช้สิทธิติดตั้งประปาใหม่ ไม่ใช่กรณีการขอติดตั้งประปาซ้ำจากผู้ใช้น้ำรายเดิม เนื่องจากการประปานครหลวงได้ออกกฎใหม่คือ ระเบียบการประปานครหลวงฉบับที่ 50 ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ.2544) ซึ่งในข้อ 4.1 กำหนดว่า **การติดตั้งประปาใหม่** หมายความว่า การติดตั้งประปาสำหรับสถานที่หรืออาคารที่ไม่มีการติดตั้งประปามาก่อน **หรือที่เคยมีการติดตั้งประปาแต่ขอยกเลิกการใช้น้ำหรือถูกงดจ่ายน้ำเกินระยะเวลาที่การประปานครหลวงกำหนด** ประกอบกับคำสั่งการประปานครหลวงที่ 109/2544 เรื่องหลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ ข้อ 1 ซึ่งกำหนดว่า กรณีที่ไม่ต้องวางท่อจ่ายน้ำ ให้คิดค่าใช้จ่ายในการวางท่อแยกเข้ามาตรวัดน้ำที่มีความยาวไม่เกิน 20 เมตร ตามอัตราค่าใช้จ่ายแบบเหมาจ่าย

การประปานครหลวงจึงได้คำนวณค่าใช้จ่ายในการขอติดตั้งประปาของ

นายจุฑาเทพ เป็นแบบการติดตั้งประปาใหม่ในราคาเหมาจ่ายเป็นเงิน 6,000 บาท รวมเงินประกันการใช้น้ำและภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเงินทั้งสิ้น 7,020 บาท นายจุฑาเทพไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การคิดค่าใช้จ่ายดังกล่าว เนื่องจากตนได้ขอติดตั้งประปาในบ้านซึ่งเคยมีการติดตั้งประปามาแล้ว จึงได้โต้แย้งแต่การประปานครหลวงยังคงแจ้งยืนยันตามเดิม นายจุฑาเทพมีความจำเป็นต้องใช้น้ำจึงได้ยอมชำระเงินดังกล่าวไปก่อน จากนั้นจึงได้นำเรื่องขึ้นสู่ศาลปกครองครับ

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า การที่การประปานครหลวง ได้ออกระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 50ฯ ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ.2544)ฯ และคำสั่งการประปานครหลวงที่ 109/2544ฯ เรื่องหลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ***การติดตั้งประปา แบบติดตั้งประปาใหม่และแบบติดตั้งประปาซ้ำนั้น มีความแตกต่างกันตามลักษณะของงานที่จะต้องทำในการติดตั้ง และลักษณะของงานดังกล่าวย่อมเป็นตัวกำหนดให้มีการคิดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจากประชาชนผู้ใช้บริการที่แตกต่างกันไปด้วย*** ความหมายของการติดตั้งประปาใหม่ จึงต้องเป็นการทำงานในลักษณะเปลี่ยนท่อหรือติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ แต่ไม่รวมไปถึงกรณีการทำงานติดตั้งอุปกรณ์บางส่วน

ดังนั้นบทบัญญัติตามข้อ 4.1 ของระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 50ฯ ในส่วนที่ว่า การติดตั้งประปาใหม่ หมายความรวมถึง การติดตั้งประปาสำหรับสถานที่หรืออาคารที่เคยมีการติดตั้งประปาแต่ขอยกเลิกการใช้น้ำหรือถูกงดจ่ายน้ำนั้น ***จึงเป็นข้อกำหนดที่ไม่ถูกต้องตามลักษณะงานที่ต้องดำเนินการในการติดตั้งจริง*** *เพราะในกรณีผู้ใช้น้ำเดิมไม่ชำระหนี้จนล่วงเลยกำหนดไปเป็นเวลานานและมาขอใช้น้ำอีก ก็เป็นเพียงเรื่องการเรียกร้องให้รับผิดระหว่างการประปานครหลวงกับผู้ใช้น้ำรายเดิมเท่านั้น กรณีจึงไม่ใช่ลักษณะของงานที่จะต้องทำในการติดตั้งประปาใหม่แต่อย่างใด*

การคิดราคาแบบเหมาจ่ายในกรณีของนายจุฑาเทพ ***จึงย่อมถือได้ว่าเป็นการผลักภาระการติดตั้งประปาให้แก่ผู้ใช้น้ำรายใหม่ ซึ่งไม่ได้มีส่วนรับผิดในการติดค้างชำระค่าน้ำประปาของผู้ใช้น้ำรายเดิมแต่อย่างใด*** อีกทั้งท่อและอุปกรณ์เดิมอาจยัง

ใช้งานได้ดี หรือหากต้องมีการเปลี่ยนท่อและอุปกรณ์เดิมจริงก็สามารถชี้แจงค่าใช้จ่ายกับผู้ใช้น้ำรายใหม่ได้ กรณีนี้จึงต่างกับการติดตั้งประปาใหม่ ซึ่งต้องใช้อุปกรณ์ใหม่ทั้งหมด ซึ่งจากข้อเท็จจริงกรณีของนายจุฑาเทพไม่ได้มีการเปลี่ยนท่อหรืออุปกรณ์ใหม่แต่อย่างใด หากแต่มีเพียงการบรรจบมาตรวัดน้ำและการใช้วัสดุอุปกรณ์บางส่วนเท่านั้น

ฉะนั้น **การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาในราคาเหมาจ่ายให้เหมือนกับกรณีการติดตั้งประปาใหม่ จึงไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง เป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่นายจุฑาเทพ รวมทั้งผู้ขอใช้น้ำรายอื่นในลักษณะเดียวกัน** ทั้งแต่เดิมก่อนที่การประปานครหลวงจะมีการเก็บค่าใช้จ่ายในการติดตั้งแบบเหมาจ่ายดังกล่าว ก็ได้เคยมีคำสั่งในการคิดค่าใช้จ่ายโดยแยกส่วนได้ จึงเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ใช้น้ำประปา การประปานครหลวงย่อมสามารถพิจารณาโดยแยกส่วนค่าใช้จ่ายการติดตั้งประปาให้สอดคล้องกับราคาต้นทุนการติดตั้งประปาตามความเป็นจริงได้

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ยกเลิกระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 50ฯ ข้อ 4.1 ในส่วนที่มีความหมายรวมถึงกรณีที่มีการขอใช้น้ำประปาแต่ลักษณะของการทำงานติดตั้งไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำขึ้นใหม่หรือติดตั้งอุปกรณ์สำคัญเป็นส่วนใหญ่ และให้ยกเลิกคำสั่งการประปานครหลวงที่ 109/ 2544ฯ ข้อ 1 ในส่วนที่กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเหมาจ่ายในกรณีใช้ท่อแยกเข้ามาตรวัดน้ำที่มีความยาวไม่เกิน 20 เมตร (คดีหมายเลขแดงที่ อ.230/2553)

คดีนี้...ศาลปกครองได้วางหลักในการปฏิบัติราชการที่ดีไว้สำหรับการติดตั้งประปา กล่าวคือการประปานครหลวงจะต้องคิดค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาตามสภาพความเป็นจริงเพื่อความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้ใช้น้ำ และเป็นตัวอย่างคดีที่แสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ของการใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องรักษาสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของรัฐที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าว ส่งผลให้การประปานครหลวงต้องเปลี่ยนแปลงการคิดค่าธรรมเนียมการติดตั้งประปาอย่างเป็นธรรม ซึ่งยังผลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมากที่ต้องขอใช้น้ำในลักษณะเดียวกันกับนายจุฑาเทพอีกด้วย

งานนี้...ต้องขอขอบคุณ “สุภาพบุรุษจุฑาเทพ” สถานเดียวครับ !!

ครองธรรม ธรรมรัฐ

กฎ : "ไม่ชอบ" เพราะสื่อความหมาย "ไม่ชัด"

คดีที่ผมนำมาพูดคุยกันในวันนี้น่าสนใจทีเดียวครับ...เพราะเป็นเรื่องการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าออกมาบังคับใช้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่อาจสื่อความหมายให้เข้าใจและปฏิบัติตามอย่างชัดเจนได้ เรื่องราวของป้าดาวผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จะเป็นอย่างไร และสุดท้ายป้าดาวจะเป็นฝ่ายชนะคดีหรือไม่ มาดูกันเลยครับ...

ป้าดาวเจ้าของกิจการร้านฟ้ากระจ่างดาว.... ซึ่งเป็นร้านจำหน่ายสารกำจัดศัตรูพืชที่เปิดกิจการมานานแล้ว อยู่มาวันหนึ่ง...เจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรได้เข้าไปตรวจสอบร้านค้าของป้าดาวและพบวัตถุอันตราย 4 รายการที่ห้ามครอบครองตามกฎหมายอยู่ภายในร้าน อันได้แก่ (1) ชื่อการค้า โมบิล 600 ชื่อสามัญ โมโนโครโตฟอส (MONOCROTOPHOS) (2) ชื่อการค้า เอ็มคาริน ชื่อสามัญ พาราไทออนเมทิล (PARATHION-METHYL) (3) ชื่อการค้า ประตูทอง 3-5-9 ชื่อสามัญ พาราไทออนเมทิล (PARATHION-METHYL) และ 4. ชื่อการค้า ซันตานา ชื่อสามัญ พาราไทออนเมทิล (PARATHION-METHYL) เจ้าหน้าที่จึงได้ทำการอายัดวัตถุอันตรายดังกล่าวไว้และนำตัวอย่างบางส่วนไปตรวจวิเคราะห์

ต่อมาพนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ได้ออกหมายเรียกกล่าวหาป้าดาวว่ามีวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ไว้ในครอบครอง ซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือมีไว้ในครอบครอง หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 43 และมาตรา 74 แห่ง พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535)

งานนี้ป้าดาวถึงกับอึ้ง !!! พร้อมกับร้องหายาดมทันที... เมื่อทราบข้อกล่าวหาดังกล่าวซึ่งมีโทษทั้งจำทั้งปรับ จึงได้พยายามอธิบายกับเจ้าหน้าที่ว่าวัตถุอันตรายทั้งสี่รายการนั้น เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ที่ป้าดาวได้รับอนุญาตให้มีไว้ในครอบครองเพื่อ

ขายได้ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2538 แล้วเหตุใดจึงกลายมาเป็นว่าป้าดาวกระทำผิดกฎหมายไปได้?

เจ้าหน้าที่จึงชี้แจงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2546 และประกาศเรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ซึ่งประกาศที่ออกมาภายหลังทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้ยกเลิกรายชื่อวัตถุอันตรายในบัญชีแนบท้ายประกาศฉบับเดิม (พ.ศ.2538) พร้อมทั้งได้กำหนดให้วัตถุอันตรายทั้งสี่รายการเปลี่ยนจากวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ซึ่งต้องห้ามมิให้มีไว้ในครอบครองรวมทั้งกรมวิชาการเกษตรได้ออกคำสั่งเรื่อง การจัดการทำลายหรือดำเนินการกับวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ดังนั้นป้าดาวจึงถือเป็นผู้ครอบครองวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ซึ่งต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

ป้าดาวได้โต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ว่า บัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายที่แนบท้ายประกาศทั้งสองฉบับที่ออกมาภายหลัง ได้ระบุให้วัตถุอันตรายทั้งสี่รายการเปลี่ยนเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 โดยใช้ภาษาไทยปนภาษาอังกฤษ **และระบุชื่อวัตถุอันตรายทั้งสี่ชนิดเป็นภาษาอังกฤษอย่างเดียว โดยไม่มีคำแปลเป็นภาษาไทยหรือมีภาษาไทยกำกับให้ชัดเจน ทำให้ประชาชนทั่วไปรวมทั้งป้าดาวซึ่งมีอายุมากและอ่านภาษาอังกฤษไม่ออก ไม่สามารถอ่านและเข้าใจข้อความจึงไม่อาจปฏิบัติให้ถูกต้องตามประกาศดังกล่าวได้**

หลังจากนั้นป้าดาวจึงรีบมาขอรับคำปรึกษาแนะนำที่ศาลปกครองว่ากรณีที่เกิดขึ้นถือเป็นข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือไม่ เมื่อได้รับคำตอบว่าเป็นคดีปกครอง ป้าดาวจึงยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และอธิบดีกรมวิชาการเกษตร เพื่อขอให้เพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับรวมทั้งคำสั่งของกรมวิชาการเกษตรฯ เนื่องจากตนเห็นว่าประกาศและคำสั่งที่พิพาทออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการออกกฎหมาย รวมทั้งมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นและเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า... ประกาศและคำสั่งที่พิพาทเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเข้าลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะต้องมีความชัดเจนและมีการประกาศเพื่อให้บุคคลในบังคับกระทำหรืองดเว้นการกระทำด้วย โดยในการออกประกาศและคำสั่งใดๆ ควรนำ

มาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ **แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้** และมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติให้**บรรดากระบวนพิจารณาเกี่ยวด้วยการพิจารณาและตัดสินคดีให้ทำเป็นภาษาไทย** มาเทียบเคียงด้วย

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ประกาศที่พิพาททั้งสองฉบับและคำสั่งของกรมวิชาการเกษตรฯ มีความชัดเจนเพียงพอที่จะประชาชนทั่วไปจะเข้าใจได้หรือไม่?

จากข้อเท็จจริง...ประกาศทั้งสองฉบับได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้จัดทำขึ้นเป็นภาษาไทยและมีเนื้อหาสาระที่ชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าใจเกี่ยวกับการยกเลิกรายชื่อวัตถุอันตรายตามประกาศฉบับเดิมได้ แต่ในการกำหนดให้เปลี่ยนประเภทจากวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 มาเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 และ***การระบุชื่อวัตถุอันตรายทั้งสี่รายการในบัญชีแนบท้ายประกาศฯ เป็นภาษาอังกฤษอย่างเดียว โดยไม่มีคำอ่านและคำแปลเป็นภาษาไทยกำกับไว้ทั้งที่วัตถุอันตรายตามที่พิพาทนี้ เป็นสารกำจัดแมลงซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องใช้ในการกำจัดศัตรูพืช จึงถือได้ว่าไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะสามารถเข้าใจได้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยออกประกาศบัญชีแนบท้ายวัตถุอันตรายเป็นภาษาไทยโดยมีภาษาอังกฤษกำกับไว้ก่อนที่จะมีการออกประกาศที่พิพาทในคดีนี้ ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดชื่อวัตถุอันตรายเป็นภาษาอังกฤษเพียงภาษาเดียว***

ประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสองฉบับรวมทั้งคำสั่งของกรมวิชาการเกษตรเรื่องการจัดการทำลายหรือดำเนินการกับวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ฯ **จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง** ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอน ! *(อ.773/2555)*

ขอแสดงความยินดีกับป้าดาวด้วยนะครับที่ต่อสู้จนชนะคดีสมชื่อเจ้าของร้านฟ้ากระจ่างดาว... และถือว่าคดีนี้ศาลปกครองได้วางหลักในการออกกฎของหน่วยงานราชการว่า... จะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลทั่วไปจะอ่าน ทำเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง.... เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเช่นในกรณีนี้ขึ้นอีกครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ

ปิดคดี ถวิล เปลี่ยนศรี เปิดแผนกคดีบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง

10 มีนาคม 2557 ศาลปกครองได้เปิดทำการ **“แผนกคดีบริหารงานบุคคล”** พร้อมกันทั่วประเทศทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นแผนกคดีที่สองต่อจาก “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” อันเป็นวาระครบรอบ 13 ปี ที่ศาลปกครองได้ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้กับสังคมไทย โดยครองธรรมได้มีโอกาสไปร่วมงานดังกล่าวด้วย

ในการจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเพิ่มประสิทธิภาพให้การบริหารจัดการคดีประเภทดังกล่าวมีความรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี เนื่องจากเป็นที่ทราบดีว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การบริการสาธารณะ บริการประชาชน และมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของตำแหน่ง ความก้าวหน้าในงาน ค่าตอบแทนและรายได้ ตลอดจนบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลขององค์กรนั้นๆ นอกจากนี้จากสถิติคดีปกครองนับแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปัจจุบัน จะพบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นคดีที่ศาลรับไว้พิจารณามากที่สุดเป็นอันดับ 1 โดยมีปริมาณคดีมากกว่าร้อยละ 20 ของคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาทั้งหมด อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลที่อาจไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม ไม่มีเหตุผลหรือไม่ได้สัดส่วน จนเป็นเหตุให้มีการนำเรื่องมาร้องขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครอง

ด้วยลักษณะเฉพาะของคดีปกครองประเภทบริหารงานบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ศาลปกครองจึงได้สร้างระบบความเชี่ยวชาญ

เฉพาะด้านโดยการจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้น ซึ่งประกอบด้วยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญคดีปกครองด้านการบริหารงานบุคคล โดยในกรณีคดีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายและผู้ฟ้องคดีมีอายุใกล้จะเกษียณอายุราชการ หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ ตุลาการหัวหน้าแผนกจะกำหนดความเร่งด่วนของคดีไว้ที่หน้าปกสำนวน ในส่วนขั้นตอนการพิจารณาต่างๆ จะดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะวางแผนและกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาไว้ หากคดีใดศาลเห็นว่าการพิจารณาอาจไม่ทันกาลและจะมีผลเสียต่อรูปคดี ศาลอาจกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ รวมทั้งการสั่งขยายเวลาต่างๆของคู่กรณี ศาลจะพิจารณาอนุญาตเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้คู่กรณีดำเนินคดีไปในทางประวิงเวลา รวมทั้งหากมีข้อเท็จจริงชัดเจนเพียงพอที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ก็ไม่จำต้องแสวงหาข้อเท็จจริงครบทุกขั้นตอน ทั้งนี้เพราะการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพจะเป็นการสร้างความ “ยุติธรรม” และยังประโยชน์ให้กับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง

สำหรับคดีการโอนย้ายคุณถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลคดีหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของสังคมอย่างมาก โดยคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาตัดสินไปเมื่อปี 2556 ว่าคำสั่งย้ายคุณถวิลฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ และสุดท้ายศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้เมื่อวันศุกร์ที่ 7 มีนาคม 2557

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังกล่าว ถือเป็นการวางบรรทัดฐานที่สำคัญและน่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ครองธรรมจึงขอสรุปสาระคำวินิจฉัยของศาลมาบอกเล่ากันดังนี้ครับ

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้... สืบเนื่องจากในขณะที่คุณถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เสนอแนะ

นโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ได้ถูกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 7 กันยายน 2554 ให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ให้คุณถวิลฯ พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา จึงไม่อาจเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

คุณถวิลฯ เห็นว่า การโอนย้ายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง เป็นการใช้อำนาจกลั่นแกล้ง ลดบทบาทหน้าที่และศักดิ์ศรีในทางราชการของตน อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดกับระบบคุณธรรม จึงได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งต่อมาได้วินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ เป็นเหตุให้คุณถวิลฯ ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว และขอให้ตนกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ที่ให้คุณถวิลฯ พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ศาลจะพิจารณาว่า 1. ผู้ใช้อำนาจได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่? และ 2. ผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

มาดูประเด็นแรก กระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่ง โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 (มาตรา 57 และมาตรา 63)

ประกอบหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร1006/ว4 ลว. 20 ก.พ.52 ได้กำหนดให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ซึ่งสังกัดส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เป็นอำนาจร่วมกันของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุทั้งสองฝ่ายที่จะทำการตกลงกัน และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากข้อเท็จจริงผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายในกรณีนี้ คือ รองนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีการตกลงยินยอมในการให้โอนและรับโอนคุณถวิลฯ จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี กรณีการออกคำสั่งโอนย้ายคุณถวิลฯ จึงถือว่าได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นแล้ว

ประเด็นที่พิจารณาต่อมาคือ ดุลพินิจที่ใช้ในการออกคำสั่ง ประเด็นนี้นายกรัฐมนตรีได้โต้แย้งต่อศาลว่า ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลได้หรือไม่เพียงใด และเห็นว่าศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยล่วงล้ำไปถึงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในการมอบหมายงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา อันเป็นการกระทบกระเทือนกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายจากมหาชนให้เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร อีกทั้งนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐเป็นนโยบายสำคัญที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา จึงเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการที่จะกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่แถลงต่อรัฐสภาไว้ รวมถึงยุทธศาสตร์ด้านการบริหารงานบุคคลด้วย

ในประเด็นโต้แย้งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เหตุผลอย่างน่าสนใจว่า แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจดุลพินิจในการมอบหมายงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและย่อมมีดุลพินิจในด้านการบริหารงานบุคคลได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ และแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง

จะต้องได้รับความไว้วางไว้จากนายกรัฐมนตรีว่าจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายด้านความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวนอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย รวมทั้งมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย

ศาลปกครองย่อมไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความเหมาะสมของการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล **แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย** ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 31) ที่ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องดังกล่าวไว้ ประกอบกับมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ได้ให้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ รวมถึงกรณีการใช้อำนาจดุลพินิจที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่พิพาท กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้แก่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจนั้นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจ เพราะการที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร มิได้หมายความว่า ฝ่ายบริหารจะสามารถใช้อำนาจดุลพินิจนั้นอย่างไรตามอำเภอใจได้ ซึ่งกรณีการบริหารงานบุคคล พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 52 ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนว่าต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ ประกอบกับมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดให้ในการออกคำสั่งทางปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
2. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
3. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ อันแสดงให้เห็นว่าใน

การออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีเหตุผลรับรองในการใช้อำนาจ โดยต้องเป็นเหตุผลที่มีอยู่จริงและสามารถอธิบายได้

ฉะนั้น การตรวจสอบความชอบของการใช้ดุลพินิจในแง่กฎหมายก็คือการพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้น มีเหตุผลรองรับหรือไม่ อย่างไรและสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงใช้อำนาจเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจที่ปราศจากเหตุผลรองรับจะเท่ากับเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น ในการตรวจสอบเหตุผลที่ฝ่ายบริหารใช้อ้างในการใช้ดุลพินิจจึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมายและเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง เหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมาย คือศาลจะพิจารณาว่า ฝ่ายบริหารมีความผิดพลาดในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ โดยจะตรวจสอบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจดุลพินิจในเรื่องนั้นหรือไม่ ฝ่ายบริหารอ้างอิงบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจผิดพลาดหรือไม่ และฝ่ายบริหารตีความหรือปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายผิดพลาดหรือไม่ สำหรับเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง ศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้ดุลพินิจว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นมีอยู่จริงหรือไม่

ในกรณีการสั่งโอนย้ายคุณถวิลฯ นั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอหรือแสดงถึงเหตุผลในการโอนไว้อย่างชัดแจ้งโดยปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 7 กันยายน 2554 ซึ่งระบุเหตุผลไว้เพียงกว้างๆ ว่า ***“เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ”*** จึงต้องถือว่าในการดำเนินกระบวนการโอนย้ายคุณถวิลฯ ตั้งแต่ในชั้นการเสนอผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งทั้งสองฝ่ายจนถึงในชั้นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัตินั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการรายงานความสมควรในการโอนย้ายพร้อมทั้งเหตุผลประกอบ จึงถือเป็นการโอนย้ายที่มิได้มีการให้เหตุผลของการโอนไว้

ต่อมาเมื่อคุณถวิลฯ ได้นำเรื่องนี้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม นายกรัฐมนตรีก็ได้อ้างเหตุผลของการมีคำสั่งโอนย้ายไว้ในคำแก้คำร้องทุกข์

และเมื่อคุณถวิลฯ นำเรื่องนี้มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น นายกรัฐมนตรีก็ได้อ้างเหตุผลของการมีคำสั่งโอนย้ายไว้ในคำให้การ ซึ่งสรุปความได้ว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการในปีแรกของการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุนโยบายตามที่แถลงต่อสภา ดังนั้น จึงต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบาย ซึ่งเห็นว่าคุณถวิลฯ มีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ จึงได้โอนย้ายคุณถวิลฯ มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำดังกล่าว

ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบว่าข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่นายกรัฐมนตรีใช้อ้างเป็นเหตุผลดังกล่าว ซึ่งได้นำมาอ้างภายหลังจากที่ได้มีการโอนให้คุณถวิลฯแล้วนั้น เป็นไปตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงอยู่แล้ว ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำที่ ก.พ.กำหนดขึ้นไว้ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาการปฏิบัติราชการย่อมขึ้นอยู่กับการมอบหมายงานของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งนี้จึงไม่อาจเสนอแนะนโยบายต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง และตั้งแต่โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งใหม่ คุณถวิลฯ ได้อ้างในคำฟ้องว่า มิได้มีการมอบหมายงานให้ตนปฏิบัติตามที่อ้างถึงความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนในการมีคำสั่งโอนย้ายดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น เหตุผลที่นายกรัฐมนตรีใช้กล่าวอ้างในการโอนย้าย จึงมิได้เป็นจริงตามที่อ้าง อีกทั้งไม่ปรากฏเหตุผลที่มีอยู่จริงและสามารถอธิบายได้ว่า คุณถวิลฯ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลอย่างไร อันถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะสามารถสั่งโอนย้ายตามความเหมาะสมได้

กรณีจึงถือว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งย้ายโดยไม่มีเหตุผลรองรับ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน 2554 โดยกำหนดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ 30 กันยายน 2554 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมภายใน 45 วัน ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด มีผลเป็นการผูกพันและบังคับให้คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.33/2557)

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของรัฐในเรื่องการบริหารงานบุคคลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครองนอกจากจะต้องชอบด้วยขั้นตอนกระบวนการตามกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่สมเหตุสมผลตามความเป็นจริงประกอบด้วย เพราะการโยกย้ายข้าราชการเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิของข้าราชการรวมทั้งกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการบริการสาธารณะต่างๆ จะอ้างเพียงเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรืออ้างเหตุผลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง คงไม่ได้ครับ !

งานนี้จึงได้ข้อสรุปสั้นๆ ว่า... “เหตุผล” คำเดียวสั้นๆ แต่มีความหมาย ..ไม่สั้น !

ครองธรรม ธรรมรัฐ

http://www.admincourt.go.th

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

...กว่าจะเป็นแพนเค้ก...

(ภาระที่เกินสมควร)

เช้านี้ผมได้มีโอกาสแวะซื้อเค้กจากร้านเค้กเจ้าประจำซึ่งเป็นร้านเก่าแก่ที่ผมรู้จักมานาน ถึงแม้ว่าร้านจะไม่ใหม่เหมือนร้านเค้กเจ้าอื่นๆ แต่เมื่อนำฝีมือการทำเค้กมาผนวกกับการจัดร้านที่เป็นระเบียบเรียบร้อย ดูสะอาดตา ก็ได้ใจผมไปเลยครับ ! แต่กว่าจะมาเป็นร้านเค้กที่ลูกค้าให้ความเชื่อมั่นเช่นนี้ได้ เจ้าของร้านก็จะต้องดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องและประกอบกิจการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

หลังจากที่ผมแวะซื้อแพนเค้กและทักทายกับคุณป้าเจ้าของร้านเสร็จแล้ว ก็ขับรถมุ่งหน้าต่อไปยังบ้านเพื่อน ในระหว่างทางผมก็นึกไปถึงคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการเปิดกิจการร้านเค้กคดีหนึ่งที่น่าสนใจ และน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจจะทำธุรกิจผลิตเค้กรวมทั้งผู้ที่ชอบทานขนมเค้กในการที่จะดูว่าเค้กร้านไหนเป็นเค้กที่ผลิตโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหาร ก็คือ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต และกระทรวงสาธารณสุขได้มีประกาศกำหนดให้อาหารที่ผลิตเรียบร้อยพร้อมบริโภคที่บรรจุในภาชนะพร้อมจำหน่ายได้ทันที เป็นอาหารที่ต้องมีฉลาก และสถานที่ผลิตอาหารที่ไม่เข้าข่ายโรงงาน คือใช้เครื่องจักรกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า และมีคนงานน้อยกว่า 7 คน ต้องขอรับเลขสถานที่ผลิตอาหารที่ไม่เข้าข่ายโรงงานและต้องมีเลขสารบบอาหารที่ฉลากอาหารด้วย

ป้าจิ๊เป็นผู้หนึ่งที่ชอบทานแพนเค้กและเค้กเกือบทุกชนิด และมีความฝันที่จะมีกิจการร้านเค้กเป็นของตัวเอง ต่อมาเมื่อป้าจิ๊มีความพร้อมที่จะเปิดร้าน

จึงได้ไปยื่นคำขอต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เพื่อขอรับเลขสารบบอาหารและขอรับเลขสถานที่ผลิตอาหารที่ไม่เข้าข่ายโรงงานตามข้อกฎหมายดังกล่าว

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอดังกล่าวไว้ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่เดินทางไปตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหารจริง และตรวจสอบตามรายการที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์สุขลักษณะทั่วไปในการผลิตอาหาร (GHP) หรือสุขลักษณะที่ดีในการผลิต รวม 6 ประการ คือ 1.สถานที่ตั้งและอาคารผลิต 2.เครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิต 3.การควบคุมกระบวนการผลิต 4.การสุขาภิบาล 5.การบำรุงรักษาและการทำความสะอาด 6.บุคลากรและสุขลักษณะผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในแต่ละรายการจะมีการกำหนดรายละเอียดในการตรวจสอบไว้

เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบร้านเค้กของป้าจิ๊**ครั้งแรก** เจ้าหน้าที่ได้แนะนำให้ป้าจิ๊แก้ไขบริเวณผลิต (ตึไข่) ซึ่งพบสิ่งของที่ไม่เกี่ยวกับการผลิต เช่น ขวดน้ำทัพเพอร์แวร์ บานกระจกที่แตก ลังหนังสือ ถุงยา จึงแนะนำให้จัดเก็บสิ่งของที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตออกไป และให้จัดหาที่วางรองเท้าให้เหมาะสม ป้าจิ๊จึงรีบดำเนินการแก้ไขและแจ้งให้เจ้าหน้าที่มาตรวจสอบอีกครั้ง

ในการตรวจสอบ**ครั้งที่สอง** เจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ป้าจิ๊เก็บสิ่งของที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตออกให้หมด รวมทั้งห้ามนำรถมาจอดในสถานที่ผลิตด้วย ป้าจิ๊จึงดำเนินการแก้ไขและต่อมาได้นัดให้เจ้าหน้าที่มาตรวจสอบอีกเป็น**ครั้งที่ 3** ซึ่งครั้งนี้ป้าจิ๊หวังว่าจะเป็นครั้งสุดท้าย...แต่ผลกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ป้าจิ๊แก้ไขเพิ่มเติมอีก 4 รายการ คือ 1.ให้เก็บสิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตออก เช่น ผ้ายางปูรถ ลังขวดน้ำอัดลม 2.ปรับปรุงฝาผนังให้เรียบร้อย 3.เปลี่ยนหลอดไฟเป็นแบบมีฝาครอบ และ 4.ให้ใส่หมวกและผ้ากันเปื้อนทุกครั้งที่ผลิตขนมเค้ก

คราวนี้ป้าจิ๊เกินจะทนไหว... จึงโทรศัพท์ไปร้องเรียนที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดว่าตนได้ยื่นคำขอเลขสารบบอาหารไว้แล้วแต่สถานที่ผลิตยังไม่ผ่านการตรวจสอบเสียที ไม่แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่มีเจตนาอะไรแอบแฝงหรือไม่ ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่ได้คืนเอกสารคำขอให้ป้าจิ๊ โดยให้เหตุผลว่าป้าจิ๊ยังไม่ได้ปรับปรุงสถานที่ให้

เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และหากได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องแล้วค่อยมายื่นคำขอใหม่

ป้าจิ๊เห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการสร้างภาระแก่ป้าจิ๊เกินสมควร เนื่องจากไม่แจ้งให้มีการแก้ไขในคราวเดียว โดยทุกครั้งที่ตรวจสอบก็จะแจ้งให้ป้าจิ๊แก้ไขเพิ่มเติมในรายการอื่นๆ ใหม่ทุกครั้ง ป้าจิ๊จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาว่าการที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งคืนคำขอของป้าจิ๊ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้พิจารณาคำขอดังกล่าวใหม่

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดท่านได้วินิจฉัยว่า แม้ข้อแนะนำที่ทางเจ้าหน้าที่แจ้งให้ป้าจิ๊แก้ไขนั้น เป็นการแนะนำที่มีสาระสำคัญเพื่อให้มีการผลิตอาหารที่สะอาด มีสุขลักษณะที่ดีและเป็นการปลอดภัยต่อผู้บริโภคก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบตามรายการในหลักเกณฑ์สุขลักษณะทั่วไปในการผลิตอาหาร (GHP) กล่าวคือ เมื่อพบข้อบกพร่องใดที่ไม่เป็นไปตามรายการดังกล่าว ก็สมควรแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบและแก้ไขในคราวเดียว โดยมอบใบรายการตามหลักเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบให้ผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องในคราวเดียวด้วย ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่มาตรวจซ้ำอีกก็จะตรวจสอบได้ง่าย โดยหากผู้ยื่นคำขอไม่มีการแก้ไขจึงมีคำสั่งไม่อนุญาตต่อไป ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดกรณีการตรวจสอบหลายครั้งและแนะนำข้อแก้ไขที่แตกต่างกันในแต่ละครั้ง อันจะก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีนี้

การที่เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบสถานที่หลายครั้งและแนะนำให้แก้ไขข้อบกพร่องในรายการที่แตกต่างกัน จึงเป็นการตรวจสอบที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ผู้ยื่นคำขอเกินสมควร ***เมื่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ออกใบอนุญาตตามคำขอไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร*** (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดดำเนินการ

ตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหารของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์สุขลักษณะทั่วไปในการผลิตอาหารให้ครบถ้วนในคราวเดียว และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน 30 วัน (คดีหมายเลขแดงที่ อ.475/2553)

คราวนี้ก็ขึ้นอยู่กับป้าจิ๊แล้วล่ะครับ... ถ้าป้าจิ๊จัดการร้านให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ก็จะได้รับอนุญาตตามคำขอภายใน 30 วัน ที่สำคัญคดีนี้ศาลท่านได้วางหลักในการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ในเรื่องของการตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหาร รวมทั้งกรณีอื่นๆ ที่มีลักษณะและทำนองเดียวกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

ครองธรรม ธรรมรัฐ

คืนของกลาง

นานแค่ไหนถือว่า ***"ล่าช้า"!***

ประเด็นที่จะพูดคุยกันวันนี้... เป็นเรื่องเกี่ยวกับระยะเวลาในการประสานงานเพื่อคืนทรัพย์ของกลางระหว่างคดีหลังจากที่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งอนุมัติให้คืนทรัพย์ของกลางนั้นแก่เจ้าของ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจครับ เพราะระยะเวลาในการประสานงานเพื่อคืนทรัพย์ของกลางนี้ มิได้มีกฎหมายใดกำหนดเอาไว้โดยตรงว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาเท่าใด เมื่อเป็นเช่นนี้...เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงไม่มีกรอบเวลาที่ชัดเจนในการทำงาน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าขึ้นในบางกรณี ซึ่งอาจไปกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เป็นเจ้าของทรัพย์ของกลางนั้นได้

ปัญหาดังกล่าว...มีคำตอบในคดีที่ครองธรรมนำมาพูดคุยกันในวันนี้แล้ว โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกรอบเวลาในการประสานงานเพื่อคืนของกลางที่เหมาะสมไว้ รวมทั้งประเด็นที่ว่านานแค่ไหนจึงจะถือว่าล่าช้า?

เรื่องมีอยู่ว่า... เจ้าหน้าที่ของหน่วยป้องกันรักษาป่าฯ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ทำการตรวจยึดไม้สักแปรรูปผิดกฎหมายพร้อมรถยนต์กระบะบรรทุก 4 ล้อ ซึ่งมีนายไผ่เป็นคนขับรถได้ที่ จ.ตาก และนายไผ่ได้หลบหนีไป เจ้าหน้าที่จึงนำส่งของกลางให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป

เมื่อนายพัทธ์เจ้าของรถยนต์ซึ่งได้ให้นายไผ่เช่าเป็นรายเดือนทราบเรื่องจึงมายื่นเรื่องขอรถยนต์ของกลางคืน โดยต่อมาจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งกรมอุทยานแห่งชาติฯ ว่าพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องนายไผ่ผู้ต้องหา แต่ผู้ต้องหาได้หลบหนีระหว่างประกันตัวและอยู่ระหว่างออกหมายจับ ส่วนของกลางรถยนต์

กระบะบรรทุก 4 ล้อนั้น มีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ขอให้ศาลสั่งริบให้พนักงานสอบสวนจัดการตามมาตรา 85 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานสอบสวนไม่ขัดข้อง เห็นควรคืนรถยนต์ของกลางให้แก่เจ้าของ

เวลาผ่านไปหลายเดือนนายพัทธ์ก็ยังไม่ได้รถยนต์ของตนคืน จึงได้ติดตามทวงถาม จนกระทั่งในที่สุดกว่าที่นายพัทธ์จะได้รถยนต์ดังกล่าวคืนก็เป็นเวลาถึงปีเศษ นายพัทธ์เห็นว่าการดำเนินการประสานงานของเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ ล่าช้าเกินสมควร จึงยื่นฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของตนปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวต่อศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้กระทำละเมิดต่อนายพัทธ์ (ผู้ฟ้องคดี) หรือไม่? และหากเป็นการกระทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเพียงใด?

โดยการที่จะพิจารณาว่ากรมอุทยานแห่งชาติฯ กระทำละเมิดต่อนายพัทธ์หรือไม่นั้น มีประเด็นย่อยที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้ เป็นกรณีเกี่ยวกับการประสานงานเพื่อคืนของกลางในระหว่างคดี ซึ่งมิได้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเอาไว้ การจะพิจารณาว่ากรมอุทยานแห่งชาติฯ โดยเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ **จึงควรพิจารณาเทียบเคียงจากกฎที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากประชาชนที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปอยู่ในขณะนั้น ซึ่งก็คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมถึงผู้ถูกฟ้องคดีด้วยมีมาตรฐานเดียวกัน และเป็นไปด้วยความรวดเร็วเรียบร้อย โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อการให้บริการประชาชน**

และเมื่อพิจารณาข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าโดยหลัก... หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาและดำเนินการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งวัน เว้นแต่คำขอใดที่สภาพแห่งเรื่องไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งวันได้ ก็ให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบเพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการเองได้ แต่ทั้งนี้ระยะเวลาดังกล่าวสมควรให้แล้วเสร็จซึ่งในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน **อันอาจถือได้ว่าระยะเวลาเก้าสิบวันเป็นระยะเวลาอย่างสูงสำหรับการปฏิบัติราชการตามคำขอของประชาชน เว้นแต่ในกรณีที่มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว**

แม้ว่าการประสานงานเพื่อคืนของกลางในระหว่างคดีจะมิใช่กรณีการปฏิบัติราชการตามคำขอของประชาชนแต่เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการก็ตาม ก็อาจที่จะนำระยะเวลาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาอนุโลมใช้ประกอบการพิจารณาสำหรับการปฏิบัติราชการที่ไม่มีการกำหนดเวลาไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นในเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีกำหนดระยะเวลาอันจะทำให้การปฏิบัติราชการไม่สำเร็จบรรลุผลหรือสำเร็จแต่ล่าช้าเกินสมควรจนทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือประชาชน

ซึ่งจากข้อเท็จจริง... วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติให้คืนรถยนต์ของกลางคือวันที่ 23 พฤษภาคม 2548 นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เพราะเป็นขั้นตอนการพิจารณาออกคำสั่งของผู้มีอำนาจ และหลังจากนั้นก็ต้องใช้เวลาในการติดต่อประสานงานภายในหน่วยงานเพื่อถ่ายทอดคำสั่งนั้นไปสู่การปฏิบัติด้วย

โดยหลังจากที่มีการอนุมัติให้คืนของกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับเรื่องคืนไปเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2548 เป็นเวลาประมาณ 2 วัน หลังจากวันอนุมัติ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาตามปกติในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงาน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่องมาแล้ว ก็ควรที่จะดำเนินการประสานเพื่อส่งมอบรถยนต์ของกลางให้แก่พนักงานสอบสวนภายในเก้าสิบวัน อันเป็นระยะเวลาที่ได้วินิจฉัยมาแล้วว่าสมควรนำมาเทียบเคียงใช้กับกรณีนี้

ดังนั้น วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีควรประสานงานในการคืนรถยนต์ของกลางให้แล้วเสร็จอย่างช้าที่สุดคือวันที่ 90 นับแต่วันที่ 26 พฤษภาคม 2548 ซึ่งก็คือภายในวันที่ 23 สิงหาคม 2548 แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดลงวันที่ 20 สิงหาคม 2549 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้พิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการส่งมอบรถยนต์ของกลางให้พนักงานสอบสวน ซึ่งย่อมจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันเป็นผลโดยตรงให้นายพัทธ์ได้รับรถยนต์คืนล่าช้า และย่อมได้รับความเสียหายจากการขาดประโยชน์ใช้สอยรถยนต์คันพิพาทในช่วงที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น

กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี เป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจนทำให้นายพัทธ์ได้รับความเสียหายหรือไม่ ?

จากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกับคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบศาลเห็นว่า เจ้าหน้าที่น่าจะมิได้จงใจที่จะดำเนินการส่งมอบรถยนต์ของกลางให้แก่พนักงานสอบสวนล่าช้า แต่จากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ที่ว่าเมื่อกลับจากการปฏิบัติงานนอกสถานที่แล้วไม่ปรากฏเรื่องขอคืนรถยนต์คันพิพาทของนายพัทธ์วางอยู่ที่เดิม จึงไม่ได้เฉลียวใจที่จะทำต่อ ลักษณะพฤติการณ์ดังกล่าวย่อมเข้าข่ายเป็นการประมาทเลินเล่อ เพราะเมื่อเอกสารที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบสูญหายไป ตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก็จะต้องติดตามค้นหาเพื่อดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามหน้าที่ของตน หรือมีการดำเนินการอื่นใดเพื่อรายงานผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสูญหายของเอกสารนั้น มิใช่ปล่อยให้เอกสารหายไปโดยไม่สนใจที่จะติดตามค้นหา พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการมิได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งๆ ที่ในช่วงเวลานั้นก็อยู่ในวิสัยที่จะสามารถค้นหาเรื่องดังกล่าวจนพบและดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นผลทำให้นายพัทธ์ได้รับความเสียหายจากการที่ได้รับคืนรถยนต์ล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อนายพัทธ์ ตามมาตรา 420 แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้น คือ ต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการที่นายพัทธ์ต้องขาดประโยชน์ใช้สอยรถยนต์ของกลาง ในช่วงระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

โดยที่ปกติรถยนต์คันพิพาทได้ใช้ประโยชน์โดยการให้ผู้อื่นเช่า แม้ว่าต่อมาสัญญาเช่าระหว่างนายพัทธ์และนายไผ่จะหมดอายุลง แต่นายพัทธ์ก็อาจให้ผู้อื่นเช่าในอัตราค่าเช่าเท่าเดิม ดังนั้น รายได้จำนวนดังกล่าวจึงเป็นรายได้ทั่วไปที่นายพัทธ์ควรจะได้รับ เมื่อนายพัทธ์ได้รับรถยนต์คืนล่าช้าเกินเวลาที่สมควรไป 11 เดือน 27 วัน ศาลปกครองสูงสุด ***จึงเห็นสมควรกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ ชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้เดือนละ 10,000 บาท รวมเป็นเงิน 119,000 บาท ให้แก่นายพัทธ์*** (เทียบเคียงจากคดีหมายเลขแดงที่ อ.2/2554)

เป็นอันชัดเจนแล้วนะครับว่า... ระยะเวลาในการประสานงานเพื่อคืนทรัพย์ของกลางนั้น นานแค่ไหนจึงถือว่าล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งวันที่ใช้เริ่มต้นนับระยะเวลา 90 วันในการประสานงานคืนของกลางซึ่งในกรณีนี้ก็คือ วันที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องได้รับเรื่องอนุมติให้คืนทรัพย์ของกลางจากผู้มีอำนาจสั่งคืน

*หลักสำคัญประการหนึ่งที่ครองธรรมเห็นว่าควรใช้ยึดถือในการทำงาน ก็คือ **"หลักใจเขาใจเรา"** เพราะหากว่าเราคือเจ้าของทรัพย์ ก็ย่อมต้องการที่จะได้ทรัพย์ของตนคืนมาโดยเร็ว เพราะทรัพย์เหล่านั้นอาจเป็นสิ่งอำนวยความสะดวก มีมูลค่า หรืออาจเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญในการประกอบอาชีพ ซึ่งส่งผลต่อรายได้อันกระทบต่อเจ้าของทรัพย์นั้นโดยตรงครับ !*

ครองธรรม ธรรมรัฐ

"The Noise"

เสียงนี้... ที่ไม่ต้องการ !!

นานที... จะได้มีโอกาสดูรายการทีวีในวันหยุด... จึงกดรีโมทสำรวจช่องต่างๆ จนกระทั่งมาหยุดที่ **"The Voice"** รายการประกวดร้องเพลงแนวใหม่ ซึ่งผมจำได้ว่าเคยดูรายการนี้เมื่อหลายสัปดาห์ก่อน... กว่าจะได้มีโอกาสมาดูอีกครั้งก็เป็นรอบชิงชนะเลิศเลยครับ... *ระหว่างที่ผมนั่งดูไปเชียร์ไปอย่างสนุกสนานอยู่ๆ ก็เกิดเสียงที่ไม่พึงปรารถนาดังขึ้นมาจากบ้านข้างๆ* ***โครมคราม !! ปึงปัง !!*** *แถมด้วยเสียงเจาะสว่าน และเสียงจากเครื่องเจียรไฟฟ้า...*

นานๆ ทีจะมีเสียงดังรบกวนแบบนี้... ไม่เป็นไรครับ ผมจึงหยิบรีโมทมากดเพิ่มเสียง แล้วก็นั่งดูต่อจนจบรายการ... แม้ว่าความเพลิดเพลินจะลดลงไปบ้าง แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ครับ ***"เสียงรบกวนเล็กๆ น้อยๆ บ้านใกล้เรือนเคียงก็ต้องมีกันบ้างเป็นเรื่องธรรมดา"*** *(ผมพูดกับตัวเอง)*

"แล้วเสียงดังขนาดไหน จึงจะถือเป็น "เสียงรบกวน" ที่เกินจะยอมรับได้ล่ะ ?" *(เสียงแทรกจากเพื่อนบ้านนามว่าโจอี้ที่มานั่งดูทีวีข้างๆ ผม ตั้งแต่เมื่อไรก็ไม่รู้ ! ถามขึ้นมา)*

ผมตกใจเล็กน้อย ก่อนจะตอบกลับไปว่า... เสียงดังที่จัดว่าเป็น **"เสียงรบกวน" หรือ "Noise"** ซึ่งส่งผลเสียต่อสุขภาพกายและจิตใจของผู้ได้ยินนั้น *ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดค่าระดับเสียงดังกล่าวเอาไว้ที่ 10 เดซิเบล เอ ดังนั้น หากเสียงดังที่เกินปกติหรือเสียงดังต่อเนื่องยาวนานจนก่อให้เกิดความรำคาญหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบการได้ยิน เช่น เสียงจากเครื่องจักร เครื่องยนต์ การก่อสร้าง เครื่องขยายเสียง ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เครื่องบิน ฯลฯ ซึ่งคำนวณได้ค่าเกินกว่า 10 เดซิเบล เอ ก็จะถือเป็น* ***"เสียงรบกวน"*** *และ*

ถือเป็นเหตุรำคาญตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งหน่วยงานผู้มีหน้าที่จะต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นดังกล่าว อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กองบังคับการตำรวจจราจร กรมการขนส่งทางบก กรมควบคุมมลพิษ หน่วยงานท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น

โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเสียงรบกวนที่เกิดขึ้น สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ด้วยการตั้งรูปคดีว่า **หน่วยงานผู้มีหน้าที่ละเลยหรือล่าช้าไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542 และหากผลจากการละเลยหรือล่าช้าต่อหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นด้วย ผู้ฟ้องคดีก็อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีละเมิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ.เดียวกัน ได้อีกด้วย**

ซึ่งในการวินิจฉัยคดีประเภทนี้ ศาลจะพิจารณาให้ได้ความก่อนว่า เสียงดังที่เกิดขึ้นนั้น เข้าข่ายเป็นเสียงรบกวน ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือเกิน 10 เดซิเบล เอ หรือไม่? และหากเป็นกรณีเสียงดังที่เกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลก็จะพิจารณาต่อว่าหน่วยงานผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลในเรื่องนั้นๆ ได้ละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่? *(แล้วจึงจะพิจารณาต่อไปว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่? ในกรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่มาด้วย)*

เรื่องนี้ผมมีประสบการณ์ตรงจากเฮียสตางค์ เจ้าของกิจการห้องชุดให้เช่า ซึ่งเป็นอาคารสูง 7 ชั้น ที่เปิดกิจการมานานแล้ว แต่อยู่ๆ ก็มีคอนโดมิเนียมสูง 27 ชั้น ผุดขึ้นมาอยู่ข้างๆ ซึ่งนอกจากจะสร้างอาคารผิดแบบแล้ว ยังทำให้ผู้ที่พักอาศัยอยู่ในอาคารของเฮียสตางค์ต้องทนรำคาญกับเสียงดังรบกวนที่เกิดจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด 300 แรงม้า และเสียงดังจากเครื่องปรับอากาศของคอนโดมิเนียมดังกล่าวด้วย เฮียสตางค์ได้เคยร้องเรียนเรื่องนี้ต่อสำนักงานเขตและกรุงเทพมหานครแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข สุดท้ายจึงต้องนำเรื่องขึ้นสู่ศาลปกครอง

คดีนี้.... ศาลปกครองได้แต่งตั้งอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบเสียงรบกวนที่เกิดขึ้น ซึ่งผลปรากฏว่า ระดับเสียงที่เกิดจากการ

ทำงานของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด 300 แรงม้า ซึ่งตั้งอยู่ในมุมตึกชั้นล่างของคอนโดมิเนียม โดยผลจากการตรวจวัดที่อาคารของเฮียสตางค์ ณ บริเวณข้างสระว่ายน้ำ ได้ค่าระดับที่ 14.3 เดซิเบล เอ และบริเวณห้องนอนชั้น 1 ได้ค่าระดับที่ 16.5 เดซิเบล เอ ซึ่งอยู่ในระดับที่ถือเป็นเสียงรบกวนตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือเกินกว่า 10 เดซิเบล เอ อันถือเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข ในส่วนของเสียงที่เกิดจากการทำงานของเครื่องปรับอากาศนั้น ผลจากการตรวจวัดในเวลากลางวัน ที่บริเวณชั้น 7 ได้ค่าระดับที่ 2.4-5.6 เดซิเบล เอ และในเวลากลางคืน ได้ค่าระดับที่ 4.4-9.1 เดซิเบล เอ ซึ่งยังไม่เข้าข่ายเป็นเสียงรบกวนตามกฎหมาย

โดย พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการห้ามและระงับ หรือจัดการกับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุรำคาญจากกลิ่น แสง **เสียง** ความร้อน หรือกรณีอื่นใด ที่ทำให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของบุคคล โดยในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร และหากเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถใช้อำนาจเข้าดำเนินการเพื่อระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ โดยจัดการตามความจำเป็น และเจ้าของอาคารจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการระงับเหตุรำคาญนั้น รวมทั้งหากเหตุรำคาญดังกล่าวอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งห้ามมิให้มีการใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะได้มีการแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ สำนักงานเขตมิได้ใช้อำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด ทั้งที่ได้มีการร้องเรียนถึงความเดือดร้อนตลอดมา **กรณีจึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ** ซึ่งข้อโต้แย้งที่ว่าได้มีการออกคำสั่งให้เจ้าของคอนโดมิเนียมระมัดระวังมิให้เกิดเสียงรบกวนแล้วนั้น ศาลเห็นว่ายังไม่เพียงพอที่จะระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากสำนักงานเขตยังมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มขึ้นในการเข้าไประงับเหตุรำคาญ

นอกเหนือจากการออกคำสั่งเพียงอย่างเดียว รวมทั้งอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นได้ แต่ก็มิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด...

จึงพิพากษาให้สำนักงานเขตและกรุงเทพมหานครดำเนินการให้คอนโดมิเนียมดังกล่าวระงับเหตุรำคาญอันเกิดจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้า รวมทั้งกำหนดวิธีการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียงรบกวนจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าวขึ้นอีก ทั้งนี้ภายใน 60 วัน (อ.24/2553)

นอกจากนี้...ได้มีกรณีผู้นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เนื่องจากทนเสียงดังรบกวนจากการเปิดให้บริการของสนามฟุตซอลที่อยู่หลังบ้านไม่ไหว ทั้งเสียงจากเครื่องขยายเสียงและเสียงที่เกิดจากผู้เล่น ทั้งในช่วงเวลากลางวันไปจนถึงช่วงเวลากลางคืน แม้จะเป็นเวลาหลัง 21.00 น. อันเป็นเวลาพักผ่อนแล้วก็ตาม

คดีนี้ศาลปกครองยังไม่ได้พิพากษาตัดสิน แต่ศาลได้กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวโดยมีคำสั่งให้สนามฟุตซอลดังกล่าวเปิดให้บริการได้ถึงเวลา 21.00 น. เท่านั้น จากแต่เดิมที่เคยเปิดบริการถึง 23.00 น. ซึ่งเหตุผลของผู้ประกอบกิจการที่อ้างว่า ตนได้ลงทุนสร้างสนามด้วยจำนวนเงินสูงถึง 13 ล้านบาท โดยกู้เงินมาก่อสร้างและมีภาระที่ต้องผ่อนชำระกับธนาคารสูงถึงเดือนละ 120,000 บาท การต้องปิดสนามในเวลา 21.00 น. ย่อมมีผลต่อรายรับของตนอย่างรุนแรงนั้น ศาลเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการลงทุนในการประกอบธุรกิจที่ผู้ลงทุนย่อมมีเสรีภาพและย่อมมีความเสี่ยงที่จะได้กำไรหรือขาดทุน อันเป็นเรื่องในทางธุรกิจ ***แต่ในการดำเนินกิจการนั้นจะต้องไม่เป็นการไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นที่จะดำรงอยู่อย่างปกติสุขด้วย...*** *ข้ออ้างดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลที่ศาลไม่อาจรับฟังได้...*

ผมว่า... ปัญหาต่างๆ จะไม่เกิดขึ้น ถ้าทุกฝ่ายเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐเองรวมทั้งผู้ประกอบกิจการต่างๆ ที่อย่านึกถึงแต่ประโยชน์ของตัวเองฝ่ายเดียว ควรนึกถึงใจเขาใจเราในการอยู่ร่วมกันด้วย

ครองธรรม ธรรมรัฐ

http://www.admincourt.go.th

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

Thailand only!

อุบัติเหตุครั้งนี้... ไม่ใช่เรื่องบังเอิญ!

เป็นที่ทราบกันว่า... ในต่างประเทศนั้นให้ความสำคัญกับการปกป้องรักษาสิทธิของตนเองอย่างมาก โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการฟ้องคดีกันบ่อยจนถือเป็นเรื่องปกติ... ซึ่งแตกต่างจากบ้านเราอย่างสิ้นเชิง ที่หากไม่จำเป็นจริงๆ ก็จะไม่ยอมขึ้นโรงขึ้นศาลอย่างเด็ดขาด เพราะถือคติที่ว่า *"กินขี้หมาดีกว่าค้าความ"*

*แต่ปัจจุบัน...*คนไทยได้หันมาให้ความสำคัญกับการปกป้องรักษาสิทธิของตนเองมากขึ้น รวมทั้งภาครัฐก็ได้พยายามให้ความรู้และอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น ดังเช่น การฟ้องคดีปกครองที่เน้นความเรียบง่ายและไม่จำเป็นต้องมีทนายความ ส่งผลให้การฟ้องคดีในบ้านเรามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

การฟ้องคดีในต่างประเทศบางคดีนั้น ในบ้านเราอาจถือเป็นเรื่องแปลก แต่ก็เป็นเรื่องแปลกแต่จริงครับ ! เพราะเรื่องที่เรามองว่าเล็กน้อยนั้น เขาฟ้องเรียกค่าเสียหายกันเป็นหลักล้าน แถมชนะคดีอีกต่างหาก คดีแปลกที่ว่านี้ก็เช่น คดีที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีลูกค้าซื้อกาแฟจากร้านแมคโดนัลด์ แล้วทำกาแฟที่ยังร้อนอยู่หกใส่ตัวเอง จึงฟ้องร้องร้านแมคโดนัลด์ ในข้อหา *...ไม่เขียนคำเตือนไว้ที่ถ้วยกาแฟ...* ซึ่งเธอก็เป็นฝ่ายชนะคดีและได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือคดีที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมัน กรณีที่ลูกค้าซึ่งไปซื้อของในห้างสรรพสินค้าแล้วเหยียบเปลือกกล้วยที่ลูกค้าอีกรายหนึ่งทิ้งลงพื้นโดยที่พนักงานของห้างฯ เห็นแล้วแต่ไม่เก็บ เป็นเหตุให้ลูกค้าคนดังกล่าวลื่นล้มได้รับบาดเจ็บที่ขา จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของห้างและชนะคดีเช่นกัน...

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองในวันนี้ ผมมีเรื่องน่าสนใจทั้งจากต่างแดนและบ้านเรามาฝาก ต้องขอออกตัวก่อนนะครับว่าคดีนี้ไม่ใช่เรื่องแปลก

เพราะศาลอิตาลีท่านบอกว่าเป็นเรื่องบังเอิญ ซึ่ง “เรื่องบังเอิญ” ที่ว่านี้จะมีผลอย่างไรต่อการตัดสินคดี มาดูกัน...

เรื่องก็คือ... นางเอมมี่ซึ่งได้ขับรถยนต์ส่วนตัวด้วยความเร็วปกติไปตามถนนในเมืองอากรีเจนโต้ ประเทศอิตาลี แต่พอขับไปถึงจุดที่เป็นทางโค้ง รถก็เกิดเสียหลักไถลไปชนกับกำแพงริมถนน เนื่องจากมีคราบน้ำมันที่ไหลจากรถคันอื่นอยู่บนถนน ดังกล่าว เธอจึงรีบไปฟ้องคดีต่อศาลแพ่งเมืองอากรีเจนโต้เพื่อขอให้บริษัทเอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาถนนและเทศบาลเมืองอากรีเจนโต้ซึ่งเป็นผู้ควบคุมกำกับบริษัทเอ ให้ร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เธอ อันเนื่องมาจากการละเลยไม่บำรุงรักษาทรัพย์สินซึ่งอยู่ในความดูแลให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่ออันตรายแก่ผู้อื่น

คดีนี้ศาลได้พิพากษายกฟ้อง เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งได้บัญญัติยกเว้นมิให้บุคคลต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากสิ่งของที่อยู่ในความดูแลของตน หากความเสียหายนั้นเกิดจาก “เหตุบังเอิญ” โดยศาลได้ให้คำนิยามของคำว่า **“เหตุบังเอิญ”** ว่าหมายถึง เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ หรือไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เลย อันอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของผู้ดูแล รวมทั้งเป็นเหตุการณ์ซึ่งโดยลำพังย่อมก่อความเสียหายได้เองหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นอุบัติเหตุโดยแท้ นอกจากนี้ศาลยังเห็นว่านอกจากการมีคราบน้ำมันรถบนถนนกับอุบัติเหตุทางรถยนต์ที่เกิดขึ้นแล้ว ยังมีปัจจัยในเรื่องของ “ช่วงเวลาประจวบเหมาะ” ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สั้นมากจนฝ่ายปกครองไม่มีเวลาแม้แต่จะเข้าไปบำรุงดูแลทรัพย์สินได้ทันการณ์อีกด้วย

นางเอมมี่ไม่ยอมแพ้และได้ต่อสู้คดีจนถึงชั้นศาลฎีกา แต่ผลของคดีก็ยังคงเหมือนเดิม และศาลฎีกายังได้ให้เหตุผลที่น่าสนใจในคำพิพากษาอีกว่า หากความเสียหายเกิดจากสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่เกิดจากตัวทรัพย์สินของรัฐหรือจากสาเหตุที่ไม่อาจแยกออกจากตัวทรัพย์สินของรัฐ เช่น ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องในการก่อสร้างหรือในการบำรุงรักษาตัวทรัพย์สินของรัฐนั้น แต่เกิดจากปัจจัยภายนอกและเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันโดยบุคคลที่สาม เช่น การที่มีบุคคลอื่นทำสิ่งของตกหล่นหรือทิ้งสิ่งของอันตรายบนถนนของหลวง เช่นนี้ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจจะรับรู้หรือขจัดอันตรายนั้นได้ทัน แม้จะใช้ความระมัดระวังสูงสุดในการบำรุงรักษาทรัพย์นั้นแล้วก็ตาม ฝ่ายปกครองไม่จำต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ดูแลทรัพย์สินเมื่อเกิดเหตุ

ในลักษณะดังกล่าว

คดีนี้ถือว่าศาลอิตาลีได้วางหลักในเรื่องอุบัติเหตุที่เกิดจากเหตุบังเอิญไว้อย่างชัดเจนว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นครับ...

คราวนี้มาดูคดีปกครองในบ้านเรากันบ้าง...ซึ่งเป็นเรื่องอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนท้องถนนเช่นกัน แต่ต่างกันตรงที่ *อุบัติเหตุครั้งนี้...ไม่ใช่เรื่องบังเอิญ !*

คดีนี้ เทศบาลต้นอ้อได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัททอไผ่ ให้ดำเนินการวางท่อร้อยสายไฟฟ้าและสาธารณูปโภคใต้ดิน รวมทั้งปรับปรุงผิวจราจรและพื้นที่ทางเท้าตลอดจนไฟฟ้าแสงสว่างภายในเขตเทศบาล อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเทศบาล

ต่อมาในเที่ยงวันหนึ่ง... นางเอมอรซึ่งได้ขับรถยนต์กระบะมาตามถนน พอขับมาถึงทางแยกที่จะเลี้ยวเข้าสู่ถนนอีกสายหนึ่ง ปรากฏว่ามีตอม่อเสาไฟฟ้าซึ่งทำด้วยปูนซีเมนต์สูงประมาณ 30 เซนติเมตร ตั้งอยู่ในพื้นผิวจราจร นางเอมอรไม่ทันเห็นเนื่องจากไม่มีป้ายเตือนใดๆ จึงได้เลี้ยวรถยนต์ครูดไปกับตอม่อเสาไฟฟ้า เป็นเหตุให้รถยนต์ของนางเอมอรได้รับความเสียหาย โดยชาวบ้านที่อยู่ในละแวกนั้นได้บอกกับนางเอมอรว่า...*มีรถยนต์ที่เกิดอุบัติเหตุแบบนี้มาหลายครั้งแล้ว...*

นางเอมอรเห็นว่าเทศบาลต้นอ้อซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการก่อสร้างเสาไฟฟ้าดังกล่าว ได้ประมาทเลินเล่อไม่ดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณเตือนใดๆ เพื่อแสดงให้ผู้ใช้รถใช้ถนนรู้ว่ามีตอม่อกีดขวางรุกล้ำเข้ามาในพื้นผิวจราจร จึงมีหนังสือขอให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหาย เทศบาลต้นอ้อจึงได้มีหนังสือให้บริษัททอไผ่จ่ายเงินค่าเสียหายให้แก่นางเอมอร ตามข้อ 10 ของสัญญาที่ได้กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดต่ออุบัติเหตุความเสียหายหรือภยันตรายใดๆ อันเกิดจากการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง แต่ก็มิได้มีการชดใช้แต่อย่างใด โดยนางเอมอรได้มีหนังสือทวงถามแล้วหลายครั้งแต่ก็ไม่เป็นผล จึงได้ยื่นฟ้องเทศบาลต้นอ้อต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชดใช้ค่าซ่อมรถแก่ตนพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยคดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่เทศบาลต้นอ้อไม่ดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใดๆเพื่อแสดงให้ผู้ใช้รถใช้ถนนทราบว่ามีตอม่ออยู่ในพื้นผิวจราจร จนเป็นเหตุให้

รถยนต์ของนางเอมอรเฉี่ยวชนตอม่อได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดต่อนางเอมอรหรือไม่ ?

โดยที่ พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิได้บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำของเจ้าหน้าที่ไว้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะใดที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิด ดังนั้นการพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นละเมิดหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

เมื่อเทศบาลต้นอ้อซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรับผิดชอบการก่อสร้างเสาไฟฟ้าและป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากการดำเนินการดังกล่าว ได้ละเลยต่อหน้าที่ไม่ทำเครื่องหมายหรือสัญญาณเตือนให้ประชาชนที่ขับรถไปในเส้นทางดังกล่าวทราบว่ามีตอม่อเสาไฟฟ้าอยู่ในพื้นผิวจราจร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ดังนั้นการที่นางเอมอรขับรถเฉี่ยวชนตอม่อจนรถยนต์ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าเทศบาลต้นอ้อได้ประมาทเลินเล่อทำให้นางเอมอรได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 และต้องรับผิดชดใช้ค่าซ่อมรถให้แก่นางเอมอรพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย *(เทียบเคียงจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.197/2552)*

จะเห็นได้ว่า... อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนี้เป็นกรณีที่เทศบาลสามารถป้องกันได้ เพราะไม่ใช่เหตุบังเอิญ และแม้ว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกิดจากการดำเนินงานของบริษัทกอไผ่ก็ตาม แต่เมื่อเทศบาลต้นอ้อเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการ รวมทั้งควบคุมดูแลการทำงานของบริษัทกอไผ่ เทศบาลต้นอ้อจึงต้องเป็นผู้รับผิดแห่งการละเมิดที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก สำหรับในส่วนที่เทศบาลจะใช้สิทธิเรียกร้องกับบริษัทกอไผ่ ตามข้อ 10 ของสัญญานั้น เป็นเรื่องระหว่างเทศบาลกับบริษัทกอไผ่ที่ต้องว่ากันต่อไปครับ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ

สร้างสะพานโดยอ้าง "ประโยชน์สาธารณะ" แต่ไม่ชนะ "ประโยชน์ส่วนบุคคล"

หากท่านกำลังวางแผนทำธุรกิจอยู่ดีดี... รัฐก็มีโครงการสร้างสะพานซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของท่าน เกิดเรื่องอย่างนี้คงไม่แคล้วต้องนั่งกุมขมับ...

การดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐย่อมอาจไปกระทบต่อวิถีชีวิตและสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลได้ การพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการของรัฐจึงเป็นเหตุผลประกอบในการใช้ดุลพินิจตัดสินคดีของศาล ซึ่งบางกรณีก็เป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะของคนกลุ่มหนึ่งกับประโยชน์สาธารณะของคนอีกกลุ่มหนึ่ง หรือในบางกรณีก็เป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคลหรือเอกชน

เมื่อใดก็ตามที่รัฐกระทำการโดยอ้างประโยชน์สาธารณะ ก็มิได้หมายความว่าประโยชน์ของเอกชนจะไม่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งเรื่องเล่าดีดี...ที่ผมคัดสรรมาฝากในวันนี้เป็นตัวอย่างคดีที่ศาลได้พิจารณาชั่งน้ำหนักให้ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นฝ่ายชนะ! โดยได้ให้เหตุผลของการชี้ขาดไว้อย่างน่าสนใจเพื่อเป็นบทเรียนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยครับ

เรื่องราวที่พิพาทมีอยู่ว่า...ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ติดกับคลองธรรมชาติ ต่อมาได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและได้พัฒนาบริเวณดังกล่าวให้มีความสวยงามเพื่อจัดทำโครงการทัศนศึกษาเชิงอนุรักษ์โดยสร้างบ้านพักตากอากาศจำนวน 9 หลัง พร้อมทั้งซื้อเรือขนาดความยาว 16 เมตร กว้าง 5 เมตร สำหรับนำนักทัศนศึกษาเที่ยวชมทิวทัศน์ริมสองฝั่งคลอง รวมลงทุนเป็นเงิน 20 ล้านบาท

แต่ยังไม่ทันเปิดกิจการ ฝันก็ต้องสลาย... เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล. ขนาดกว้าง 1.40 เมตร ยาว 960 เมตร ผ่านบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากมีชาวบ้านร้องเรียนว่าไม่มีทางเข้าออกบ้านและการก่อสร้างสะพานดังกล่าวจะเกิดประโยชน์แก่ชาวบ้านถึง 41 ครัวเรือน หรือประมาณ 237 คน

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าแนวสะพานที่ก่อสร้างจะผ่านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านที่ติดคลองทำให้ปิดกั้นการสัญจรทางน้ำของผู้ฟ้องคดี จึงต่อรองโดยเสนอให้เปลี่ยนแนวเขตก่อสร้างเข้าไปในลำรางสาธารณะประโยชน์ด้านทิศตะวันตกของที่ดินของผู้ฟ้องคดีแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าตำแหน่งที่จะให้เปลี่ยนนั้นเป็นทางเปลี่ยวแคบไม่ปลอดภัย จึงดำเนินการก่อสร้างตามแนวเดิม เมื่อตกลงกันไม่ได้เรื่องจึงขึ้นสู่...***ศาลปกครอง***

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการก่อสร้างสะพานดังกล่าวได้ แต่สำหรับประเด็นการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในการก่อสร้างสะพานบริเวณที่พิพาทนั้น ศาลได้วินิจฉัยว่า หากการก่อสร้างสะพานเสร็จสิ้นจะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีคือทำให้ไม่สามารถนำเรือเข้ามาจอดในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าตรงบริเวณทางแยกลำรางสาธารณประโยชน์จะยกตัวสะพานให้สูงขึ้นเพื่อให้เรือเล็กสามารถลอดผ่านไปได้ ก็มิได้เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีให้หมดสิ้นไป เพราะหากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะเปลี่ยนเรือให้มีขนาดเล็กลงเพราะเป็นห่วงเรื่องความปลอดภัยของผู้โดยสาร หรือกรณีหากเปลี่ยนมาใช้เรือขนาดเล็ก เมื่อถึงช่วงฤดูน้ำหลากน้ำจะขึ้นสูงถึงตัวสะพานก็ไม่สามารถนำเรือเล็กลอดผ่านใต้สะพานได้อีก ประกอบกับแนวเขตสะพานที่ก่อสร้างซึ่งอยู่ห่างจากฝั่งคลองออกมา เป็นผลให้ลำคลองแคบลงและท้องน้ำตลอดแนวเขตที่ก่อสร้างสะพานไม่โปร่งโล่งตามธรรมชาติเหมือนเดิม จึงอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยการเดินทางที่สะดวกปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติอันเป็นจุดขาย

การก่อสร้างสะพานของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการคำนึงถึงแต่เฉพาะต้องการให้มีเส้นทางสำหรับประชาชนได้ใช้สัญจรเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทั้งที่เดิมก็มีเส้นทางอื่นที่สามารถใช้สัญจรได้อยู่แล้ว เพียงแต่อาจจะขาดความสะดวกบ้าง นอกจากนี้เมื่อศาลได้นำหลักฐานภาพถ่ายมาพิจารณาจึงพบว่าบ้านเรือนของราษฎรส่วนมากจะปลูก

ตั้งอยู่ห่างแนวเขตสะพานที่ก่อสร้าง ส่วนบ้านที่อยู่ใกล้แนวเขตสะพานนั้นมีจำนวนน้อยไม่ได้มากตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ทั้งการใช้ประโยชน์จะต้องพายเรือเล็กจากบ้านมาขึ้นต่อยังสะพาน หรือใช้ไม้พาดกับตัวสะพานเพื่อเดินขึ้นสะพาน ซึ่งก็ยังขาดความสะดวกในการสัญจรอยู่ดี ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าการสร้างสะพานจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนมาก นอกจากจะไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้แล้ว **ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเมื่อเทียบกับผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ เห็นได้ชัดว่าจะทำให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่า**

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานในลักษณะปิดกั้นทางเข้าออกระหว่างที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับคลอง **จึงถือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นเหตุให้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี** กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาห้ามผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้รื้อถอนเสาไม้หรือสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วออกจากบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ อ.394/2550)

จะเห็นได้ว่า...กรณีนี้หากผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินโครงการแล้วเสร็จก็ได้ผลผลิต (Output) คือ “ตัวสะพาน” หากแต่ขาดประสิทธิผล (Outcome) คือ “ผู้ใช้ประโยชน์” จากสะพานซึ่งมีจำนวนน้อยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้าง เรียกได้ว่าไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้รับ เมื่อชั่งน้ำหนักเช่นนี้แล้วศาลจึงชี้ขาดให้ประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะ!

ครองธรรม ธรรมรัฐ ต้องขอแสดงความยินดีด้วยนะครับที่ธุรกิจของคุณได้ไปต่อ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ

"รถพยาบาล"

วิ่ง สู้ ฟัด !

ช่วงนี้เราจะได้ยินข่าว “แท็กซี่วิ่งสู้ฟัด” กันอยู่บ่อยๆ ผมเลยนำคดี “รถพยาบาลวิ่งสู้ฟัด” มาฝากกันบ้าง... ระยะหลังนี้ดวงผมสมพงษ์กับรถฉุกเฉิน ไปไหนมาไหนมักจะได้ยินเสียงไซเรนของรถพยาบาลบ้าง รถดับเพลิงบ้าง บอกตามตรงคนหนุ่มอย่างผมก็ยังใจคอไม่ดี รีบหลบเข้าซ้ายให้เขาแซงไปก่อนเลย แถมตายังไปชำเลืองคันอื่นเห็นบางคันก็รีบหลบให้ บางคันก็เก้ๆ กังๆ ไม่รู้จะหลบไปทางไหนดี ปล่อยให้รถฉุกเฉินหาทางซิกแซกแซงไปเองแบบมืออาชีพ แต่บางคันก็ไม่สนใจเพราะต่างคนต่างรีบ ยิ่งในช่วงเวลาเร่งด่วน เรียกได้ว่าตัวใครตัวมัน เห็นอย่างนี้แล้วก็ให้สะท้อนในใจ... ***บ้านเมืองเรานี้ยังขาดระเบียบวินัยบนท้องถนนกันอยู่มาก***

อันที่จริง...กฎหมายจราจรทางบกได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขับขี่รถฉุกเฉินต้องปฏิบัติในขณะปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งได้กำหนดหน้าที่สำหรับผู้ขับขี่รถบนท้องถนนต้องปฏิบัติในกรณีพบเจอรถฉุกเฉินไว้ด้วย ซึ่งเรื่องเล่าดีดีจากคดีปกครองที่นำมาฝากในวันนี้ จะช่วยให้ความกระจ่างเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายได้เป็นอย่างดี โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินให้ความเป็นธรรมกับพนักงานขับรถพยาบาลซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ให้ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นตามคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัด ***เรื่องราวของคดีจะเข้มข้นและน่าสนใจเพียงไร...มาติดตามกันเลยครับ***

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานขับรถของโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ค่ำวันเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ขับรถพยาบาลส่งต่อผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลอีกแห่งหนึ่ง โดยขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สัญญาณไฟวับวาบและเปิดเสียงไซเรนตลอดทาง จนมาถึงบริเวณแยกที่เกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีได้เร่งความเร็วเพื่อจะขับแซงรถสามล้อรับจ้างที่วิ่งอยู่ด้านหน้าโดยหักพวงมาลัยออกมาทางด้านขวา

ขณะเดียวกันรถสามล้อรับจ้างก็ได้เลี้ยวเข้าทางแยกด้านขวาเพื่อเข้าหมู่บ้านโดยไม่ให้สัญญาณไฟ ผู้ฟ้องคดีจึงเบรกและหักหลบแต่ไม่พ้นเนื่องจากถนนลื่นเพราะฝนตก รถพยาบาลจึงพุ่งชนท้ายรถสามล้อ เคราะห์ดีที่ไม่มีใครเสียชีวิต...

จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจาก พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มาตรา 10 ประกอบมาตรา 8) ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานได้ เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความ**จงใจ**หรือประมาทเลินเล่ออย่าง**ร้ายแรง** เท่านั้น โดยกรณีนี้คณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการตรวจสอบว่า อุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากรถสามล้อรับจ้างเลี้ยวตัดหน้าอย่างกะทันหันโดยไม่ให้สัญญาณไฟ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นพ้องด้วยจึงรายงานผลการตรวจสอบต่อกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า อุบัติเหตุเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงเพื่อที่จะแซงสามล้อรับจ้างบริเวณใกล้ทางแยกซึ่งเป็นเขตห้ามแซง ผู้ฟ้องคดีควรชะลอความเร็วลง ประกอบกับฝนตกถนนลื่นจึงควรต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมาก พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการ**ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี**หนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน**ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วยืนตามคำสั่งเดิม ***ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว***

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีขับรถพยาบาลซึ่งเป็นรถฉุกเฉินไปปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิตาม***มาตรา 75 แห่ง พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522 โดยมีสิทธิขับรถเกินอัตราความเร็วที่กำหนดไว้ ขับรถผ่านสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรใดๆ ที่ให้รถหยุด แต่ต้องลดความเร็วของรถให้ช้าลงตามสมควร ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือข้อบังคับการจราจรเกี่ยวกับช่องเดินรถ ทิศทางของการขับรถหรือการเลี้ยว***

รถที่กำหนดไว้

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ขับรถมาด้วยความเร็วประมาณ 100 กม./ชม. โดยเปิดสัญญาณไฟวับวาบและเปิดเสียงสัญญาณไซเรนตลอดทาง ผู้ขับขี่รถคันอื่นจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม***มาตรา 76 แห่ง พ.ร.บ.เดียวกัน ซึ่งกำหนดให้ผู้ขับขี่ที่เห็นรถฉุกเฉินในขณะปฏิบัติหน้าที่ ต้องให้รถฉุกเฉินผ่านไปก่อนโดยต้องหยุดรถหรือจอดรถให้อยู่ชิดขอบทางด้านซ้ายโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และต้องใช้ความระมัดระวังตามควรแก่กรณี*** ซึ่งข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีขับรถมาถึงที่เกิดเหตุ ผู้ขับขี่รถสามล้อเครื่องได้เลี้ยวขวาเข้าหมู่บ้านโดยไม่ให้สัญญาณไฟ อันแสดงว่าผู้ขับขี่รถสามล้อเครื่องไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 76 ดังกล่าว ทั้งยังเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่ผู้ขับขี่ซึ่งจะเลี้ยวรถต้องให้สัญญาณด้วยมือและแขนหรือไฟสัญญาณอีกด้วย

กรณีนี้จึงถือได้ว่า **ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการขับรถพยาบาลโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว** แต่อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเกิดจากการที่ผู้ขับขี่รถสามล้อเครื่องเป็นฝ่ายประมาทเลินเล่อ ***จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี*** ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (อ.152/2554)

ชัดเจนแล้วนะครับ! สำหรับบทบาทและหน้าที่ระหว่างผู้ขับขี่รถฉุกเฉินกับผู้ขับขี่รถทั่วไปที่พบเจอรถฉุกเฉิน ผมว่าอาชีพขับรถพยาบาลนี้น่าเห็นใจ... เพราะต้องทำงานอยู่บนความเป็นความตายของผู้คน ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเราๆ จึงควรช่วยกันอำนวยความสะดวกด้วยการให้ทาง เพราะนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายอันแสดงให้เห็นถึงระเบียบวินัยในการใช้รถใช้ถนนของคนไทยแล้ว เรายังได้บุญจากการมีน้ำใจช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนอีกด้วย เพราะไม่แน่ว่าวันหนึ่งเราอาจเป็นผู้ที่ต้องอยู่ในรถพยาบาลก็เป็นได้...

งานนี้... แท็กซี่วิ่งสู้ฟัด ยังต้องหลีกทางให้ รถพยาบาลวิ่งสู้ฟัด เลยนะคร้าบ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ

พินัย "กรรม" จำ จน ตาย

ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการแบ่งทรัพย์มรดกที่ไม่ลงตัว... เป็นเรื่องที่พบเห็นกันอยู่บ่อยๆ ทั้งในชีวิตจริงหรือแม้แต่ในละคร... ทั้งนี้เพราะเรื่องเงินๆ ทองๆ ท่านว่า ไม่เข้าใคร...ออกใคร...

ตามกฎหมายแล้วเมื่อเจ้าของทรัพย์เสียชีวิต ทรัพย์มรดกทั้งหมดย่อมตกทอดแก่ทายาทตามลำดับชั้น เว้นเสียแต่ว่าเจ้าของทรัพย์จะได้ทำพินัยกรรมระบุว่าจะให้ทรัพย์สินที่มีแก่ใคร จำนวนเท่าใดบ้าง กรณีเช่นนี้ผู้ที่มีสิทธิได้รับมรดกจึงเป็นใครก็ได้ที่เจ้าของทรัพย์ได้ระบุชื่อไว้ในพินัยกรรม โดยที่ไม่จำต้องเป็นทายาทเท่านั้น และการทำพินัยกรรมก็มีหลายรูปแบบ แล้วแต่จะเลือกใช้ให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้ทำ เช่น พินัยกรรมแบบธรรมดา แบบเขียนเองทั้งฉบับ แบบเอกสารฝ่ายเมือง แบบเอกสารลับ ซึ่งแต่ละแบบก็จะมีข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันออกไป...

วันนี้ ผมมีเรื่องราวข้อพิพาทที่น่าสนใจเกี่ยวกับการทำ**พินัยกรรมฝ่ายเมือง** ซึ่งเป็นพินัยกรรมที่มีความเป็นทางการเพราะต้องทำต่อหน้านายอำเภอ จึงเหมาะสำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการทำพินัยกรรมมากนัก และต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐช่วยตรวจสอบความถูกต้องรวมทั้งดูแลเก็บรักษาพินัยกรรมไว้ให้ การทำพินัยกรรมแบบนี้โอกาสผิดพลาดจึงมีน้อย... เรียกได้ว่า ผู้ทำสบายใจนอนตายตาหลับแน่ๆ ครับ...

แต่ก็ไม่มีอะไรแน่เหมือนแช่แป้ง...

ดังเช่นกรณีของคุณยายละม่อมที่ได้ตัดสินใจเลือกทำพินัยกรรมฝ่ายเมืองเพื่อแบ่งสมบัติให้ลูกหลาน โดยได้แจ้งความประสงค์ต่อทางการว่าหากตัวเองเสียชีวิตต้องการแบ่งที่ดินให้แก่นางหนูนาหลานสาวกับหลานเขย จำนวน 10 ไร่ ส่วนที่ดิน

ที่เหลืออีก 10 ไร่ แบ่งให้ลูก 4 คน คือนางชมพู่ นางลำไย นายแตงโม และนายแตงไทย ในจำนวนเท่าๆ กัน โดยแต่งตั้งให้นางหนูนาเป็นผู้จัดการมรดก

หลังจากที่ทำพินัยกรรมเสร็จแล้ว **ปลัดบุญมีซึ่งรักษาราชการแทนนายอำเภอ** ก็ได้ลงลายมือชื่อโดยประทับตราประจำตำแหน่งไว้เป็นสำคัญ แล้วจึงผนึกซองมอบให้เสมียนตราอำเภอเก็บรักษาไว้ตามระเบียบของทางราชการ พร้อมทั้งได้ออกใบรับพินัยกรรมให้คุณยายละม่อมเก็บไว้เป็นหลักฐานด้วย *คุณยายละม่อมจึงโล่งอกที่ได้จัดการแบ่งทรัพย์สินของตัวเองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว...*

4 ปีให้หลัง... คุณยายละม่อมก็ได้เสียชีวิตลง จึงได้มีการนัดเปิดพินัยกรรมกันขึ้น และทันทีที่อ่านพินัยกรรมจบ ทุกคนก็ต้องถึงกับตาค้าง **คุณพระช่วย !!!** ***"คุณยายละม่อมไม่ได้ลงชื่อในพินัยกรรม"*** ทำให้พินัยกรรมดังกล่าวต้องตกเป็นโมฆะ *ตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* ทรัพย์สมบัติทั้งหมดจึงตกเป็นของทายาทตามกฎหมาย ซึ่งก็คือลูกๆ ทั้ง 4 คน ของคุณยายละม่อมในจำนวนเท่าๆ กัน หลานสาวอย่างนางหนูนาจึงหมดสิทธิ์ไปตามระเบียบ

งานนี้...ผู้ที่ได้รับผลกระทบในทางลบจากความผิดพลาดของปลัดบุญมีเห็นทีจะเป็นนางหนูนาหลานรักของคุณยายละม่อมและสามีที่ต้องชวดที่ดินไปจำนวน 10 ไร่ นางหนูนาจึงยื่นคำร้องขอรับการช่วยเหลือจากสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการจังหวัด โดยต่อมาได้มีการนัดทายาททั้ง 4 คน มาพบเพื่อประนีประนอม

ผลการไกล่เกลี่ยสรุปว่า ทายาททั้ง 4 คน ได้ทำบันทึกตกลงกันว่าประสงค์ที่จะตั้งนางชมพู่เป็นผู้จัดการมรดกเพื่อทำการแบ่งทรัพย์มรดกคือที่ดินจำนวน 20 ไร่ ให้แก่ทายาททั้ง 4 คน เท่าๆ กัน โดยมีเงื่อนไขว่าเมื่อนายแตงโมรับทรัพย์มรดกไปแล้วจะแบ่งที่ดินให้แก่นางหนูนา จำนวน 2 ไร่ และนางชมพู่จะยกที่ดินในส่วนของตนจำนวน 5 ไร่ให้แก่นางหนูนาด้วย จึงเท่ากับว่านางหนูนาจะได้รับที่ดินรวมทั้งสิ้นจำนวน 7 ไร่ *แต่อย่างไรก็ดีนางหนูนาก็ยังขาดที่ดินที่ควรจะได้อีกจำนวน 3 ไร่*

นางหนูนาและสามีจึงปรึกษากันโดยเห็นว่าเป็นเพราะปลัดบุญมี ละเลยต่อหน้าที่ไม่ทำการตรวจสอบความถูกต้องของพินัยกรรมให้ดีเสียก่อน เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวน 10 ไร่ ซึ่งคิดเป็นเงินกว่าห้าแสนบาท จึงได้ยื่นฟ้อง

จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ตน

ประเด็นปัญหาของคดีนี้ก็คือ... การที่พินัยกรรมของนางละม่อมตกเป็นโมฆะ ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ? และกรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของปลัดบุญมี จะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หรือไม่ เพียงใด ?

คงอยากทราบกันแล้วใช่ไหมครับว่า...กรณีเช่นนี้จะลงเอยอย่างไร และนางหนูนาจะได้รับค่าเสียหายจากกรมการปกครองหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดท่านได้ตัดสินไว้แล้วดังนี้ครับ...

โดยที่เจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดทำพินัยกรรมฝ่ายเมือง **ก็เพื่อประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ นายอำเภอซึ่งมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการทำพินัยกรรมให้ ทั้งนี้เพื่อมุ่งให้พินัยกรรมมีความถูกต้องสมบูรณ์ และมีผลบังคับได้ตามเจตนาของผู้ทำพินัยกรรม**

ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของพินัยกรรมว่ามีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ก่อนที่ตนจะลงนามและประทับตราประจำตำแหน่งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรม

การที่ปลัดบุญมีซึ่งรักษาราชการแทนนายอำเภอได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนางละม่อมโดยไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของพินัยกรรมให้ละเอียดถี่ถ้วนว่านางละม่อมผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม **กรณีจึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ** และต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อผลการไกล่เกลี่ยของสำนักงานอัยการจังหวัด ทำให้นางหนูนาได้ที่ดินมาแล้วจำนวน 7 ไร่ โดยเหลือความเสียหายที่ยังไม่ได้รับอีกจำนวน 3 ไร่ ซึ่งคิดคำนวณเป็นเงิน 125,104.59 บาท *(ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ*

ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศไว้ขณะเกิดเหตุ) และโดยที่ *มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* ได้กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นหน่วยงานต้นสังกัดของปลัดบุญมีจึงต้องเป็นผู้รับผิดในความเสียหายดังกล่าวแทนปลัดบุญมีครับ

ศาลปกครองสูงสุดจึงได้พิพากษาให้กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นางหนูนาและสามี เป็นเงิน 125,104.59 บาท (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 214/2550)

น่าเห็นใจปลัดบุญมีนะครับ... ที่มีกรรมมาบังตา ทำให้ไม่เห็นว่าคุณยายละม่อมยังไม่ได้ลงชื่อในพินัยกรรม และคงต้องถูกกรมการปกครองไล่เบี้ยต่อไปตาม *มาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ...* แต่ก็ยังโชคดีนะครับที่ราคาประเมินที่ดินแปลงนี้อยู่ที่หลักแสน เพราะถ้าหากเป็นหลักล้านผมว่าทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่คงต้องเซโรงังไปตามๆ กัน...

คดีนี้จึงถือเป็นบทเรียนสำคัญในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบ ที่ควรต้องจดจำอย่างยิ่งครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ

พี่จ่าอย่าเฉย ! ฝากบ้านกับ "ตำรวจ" ต้องตรวจตามแผน

เมื่อถึงเทศกาลพิเศษๆ ที่มีวันหยุดยาวๆ ทีไร... อาชีพที่ต้องทำงานหนักอาชีพหนึ่ง ก็คือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งนอกจากจะต้องทำหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตของประชาชนแล้ว ยังมีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินของประชาชนด้วย เช่น ***"โครงการฝากบ้านกับตำรวจ"*** ซึ่งโครงการนี้ได้ดำเนินการเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอาชญากรรมเชิงรุกให้ประชาชนเกิดความอุ่นใจ ไม่กังวลใจในขณะที่ไม่อยู่บ้าน และเป็นการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงความห่วงใยของกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่มีต่อประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ที่สนใจเข้าร่วมโครงการฯ สามารถแจ้งความประสงค์กับทางสถานีตำรวจพื้นที่ได้ด้วยตนเองหรือจะแจ้งทางโทรศัพท์ก็ได้

วันนี้....ผมจึงขอนำคดีพิพาทที่น่าสนใจเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวมาฝากเป็นข้อมูลความรู้สำหรับท่านที่สนใจเข้าร่วม หรือได้เข้าร่วมโครงการฝากบ้านกับตำรวจในช่วงเทศกาลต่างๆ ในกรณีประชาชนฝากบ้านไว้กับตำรวจแล้วบ้านเกิดถูกโจรกรรม ! ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดของตำรวจในโครงการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนครับ

โดยเรื่องมีอยู่ว่า... น.ส.ใบเตย จะต้องเดินทางไปทำธุระที่ต่างจังหวัดหลายวัน จึงได้โทรศัพท์ไปฝากบ้านไว้กับตำรวจตั้งแต่วันที่ 16–22 ตุลาคม ซึ่งที่ผ่านมา น.ส.ใบเตย ก็เคยใช้บริการในโครงการดังกล่าวนี้แล้วหลายครั้ง ก็ไม่พบปัญหาอะไร

แต่ครั้งนี้... ไม่ได้เป็นเช่นครั้งก่อนๆ ครับ เพราะทันทีที่ น.ส. ใบเตย เดินทางกลับมาถึงบ้านในวันที่ 21 ตุลาคม เธอก็ถึงกับต้องร้องอุทานออกมาอย่างสุดเสียงว่า

คุณพระช่วย !!! เพราะบ้านของเธอได้ถูกขโมยขึ้นบ้านและกวาดทรัพย์สินไปหลายรายการ ทั้งชิ้นเล็ก ชิ้นใหญ่ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ พระเครื่อง นาฬิกา โถเบญจรงค์ ฯลฯ แม้กระทั่งกระทะ กระติกน้ำ แป้งตรางู ก็ไม่เว้นครับ น.ส.ใบเตย จึงรีบไปแจ้งความที่สถานีตำรวจเพื่อให้สืบหาตัวคนร้ายแต่ก็ไม่มีความคืบหน้า...

น.ส.ใบเตย เห็นว่า การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ประกาศแจ้งให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการฝากบ้านกับตำรวจ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญามหาชน อันก่อให้เกิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติละเลยไม่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชาของตนตรวจตราบ้านของผู้ฝากอย่างเข้มงวดจนเป็นเหตุให้ถูกโจรกรรม จึงถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฝากบ้าน น.ส.ใบเตย จึงยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกว่าสองแสนบาท

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้กระทำละเมิดต่อ น.ส.ใบเตย หรือไม่ ? โดยหากเป็นการกระทำละเมิด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เพียงใด ?

การที่จะพิจารณาได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาก่อนว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

โดยที่มาตรา 46(7) แห่ง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดจึงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามอำนาจหน้าที่นั้น อาจปฏิบัติได้ทั้งแนวทางป้องกัน เช่น การจัดสายไปตรวจตามพื้นที่ หรืออาจปฏิบัติตามแนวทางแก้ไข เช่น ติดตามจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายมาดำเนินคดี

ฉะนั้น เมื่อโครงการฝากบ้านกับตำรวจมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการ

ป้องกันอาชญากรรมเชิงรุก จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 46(7) ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อนุมัติโครงการดังกล่าวโดยกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการว่า เมื่อมีผู้ฝากบ้านตามโครงการฯ ตำรวจจะรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาพิจารณาวางแผนการตรวจตราป้องกัน โดยจะมีการนำจุดตรวจ (ตู้แดง) ไปติดตั้งหรือสมุดตรวจไปวางกับกล่องริมรั้วหน้าบ้านที่เข้าร่วมโครงการฯ และติดประกาศประชาสัมพันธ์บ้านที่ฝากให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนายทราบ รวมทั้งสนธิกำลังเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายเพื่อเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจตราป้องกันเหตุบ้านที่เข้าร่วมโครงการฯ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือแผนที่กำหนดไว้ดังกล่าว

เมื่อมีหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ต้องมาดูกันต่อว่า... เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้สำหรับการรับฝากบ้านหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ ทางตำรวจเองยอมรับว่า มิได้นำตู้แดงไปติดไว้ที่หน้าบ้านของ น.ส.ใบเตย แต่ได้นำสมุดตรวจไปสอดไว้ตรงรั้วประตูบ้าน และได้มีเจ้าหน้าที่ไปตรวจลงบันทึกไว้ในสมุดดังกล่าววันละ 8-9 ครั้ง โดยได้แสดงสำเนาบันทึกการลงลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ตรวจเป็นหลักฐานต่อศาล ส่วนทางด้าน น.ส.ใบเตย ได้โต้แย้งว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้ไปตรวจบ้านของตนตามที่มีการลงลายมือชื่อ เนื่องจากในสำเนาสมุดบันทึกได้มีการลงชื่อว่าไปตรวจตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม ซึ่งขณะนั้นตนยังไม่ได้ไปต่างจังหวัด แต่ก็ไม่เห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจมาตรวจแต่อย่างใด นอกจากนี้ในวันที่ 21 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันที่ตนกลับบ้านแล้ว ก็ไม่เห็นสมุดบันทึกการตรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามที่กล่าวอ้าง

กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า สำเนาบันทึกการลงเวลาและลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นเพียงวัน เวลา และลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยที่เอกสารดังกล่าวมิได้ระบุข้อความอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่า การลงวันที่และลายมือชื่อนั้นเป็นการลงหลักฐานการไปตรวจบ้านของ น.ส.ใบเตยจริง ประกอบกับในสำเนาสมุดบันทึกซึ่งระบุว่าวันที่ 21 ตุลาคม เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ไปตรวจบ้านของ น.ส.ใบเตย 8 ครั้ง ซึ่งจากข้อเท็จจริง เมื่อ น.ส.ใบเตย กลับถึงบ้านในวันที่ 21 ตุลาคม

โดยพบว่าบ้านของตนถูกโจรกรรม ก็ได้ไปแจ้งเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบโดยมีบันทึกรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีระบุเวลาแจ้งประมาณ 14.30 น. ซึ่งแสดงว่าสถานีตำรวจย่อมได้รู้หรือควรรู้แล้วว่า น.ส.ใบเตย ได้กลับถึงบ้านแล้ว แต่ในสมุดบันทึกยังมีการลงชื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าไปตรวจบ้านของ น.ส.ใบเตย หลังจากนั้นอีก 4 ครั้ง อันแสดงให้เห็นว่าสำเนาสมุดบันทึกการตรวจดังกล่าวไม่น่าเชื่อถือ และไม่อาจใช้ยืนยันว่าได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจบ้านที่เกิดเหตุตามเวลาที่ระบุไว้จริง

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้นำตู้แดงไปติดไว้หน้าบ้านของ น.ส.ใบเตย ตามแนวทางที่เคยปฏิบัติ เพื่อให้ทราบว่าเป็นจุดตรวจและใส่สมุดตรวจ การที่อ้างว่าได้ไปตรวจและนำสมุดสอดไว้ที่ประตูบ้าน จึงไม่อาจหักล้างคำชี้แจงและพยานหลักฐานของ น.ส.ใบเตยได้ ประกอบกับในช่วงเวลาเกิดเหตุประเทศไทยได้มีการจัดประชุมเอเปค ซึ่งทางสถานีตำรวจได้แบ่งกำลังไปช่วยดูแลความสงบเรียบร้อยในการประชุมตามคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล จนทำให้เหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจ 24 นาย จาก 48 นาย ซึ่งการอ้างว่ามีอัตรากำลังไม่เพียงพอนั้น เป็นผลมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติโครงการโดยไม่ได้ประเมินผลเสียก่อนว่าสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ ซึ่งไม่อาจนำมาใช้เป็นเหตุผลในการอ้างกับประชาชนได้

จากข้อเท็จจริงทั้งหมดจึงเชื่อได้ว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจบ้านของ น.ส.ใบเตย ในช่วงเวลาที่ไม่อยู่บ้าน ***กรณีจึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายแก่ น.ส.ใบเตย จึงเป็นการกระทำละเมิด โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวเป็นผลโดยตรงให้ทรัพย์สินในบ้านต้องสูญหาย*** เพราะเมื่อ น.ส.ใบเตย ได้เข้าร่วมโครงการฝากบ้านกับตำรวจแล้ว จึงย่อมไม่ดำเนินการอื่นๆ เพื่อเป็นการป้องกันทรัพย์สินของตนอีก เช่น ฝากเพื่อนบ้าน หรือให้ญาติพี่น้องมาอยู่บ้าน ฉะนั้นการรับฝากบ้านแล้วไม่ดำเนินการตามแนวทางที่เคยปฏิบัติ ส่งผลให้บ้านของ น.ส. ใบเตย ซึ่งไม่มีคนดูแลติดต่อกันหลายวันจนผู้ร้ายสังเกตเห็นได้และถูกโจรกรรมไปในที่สุด ประกอบกับทรัพย์สินที่สูญหายมีจำนวนหลายรายการ ซึ่งบางรายการเป็นของที่มีขนาดใหญ่ต้องใช้พาหนะและต้องใช้เวลาในการขน โดยหากเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจบ้านวันละ 8-9 ครั้ง ตามที่มีการลงชื่อในสมุดบันทึกจริง ย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะพบ

เหตุการณ์หรือร่องรอยพิรุธต่างๆ และสามารถติดตามจับกุมคนร้ายได้

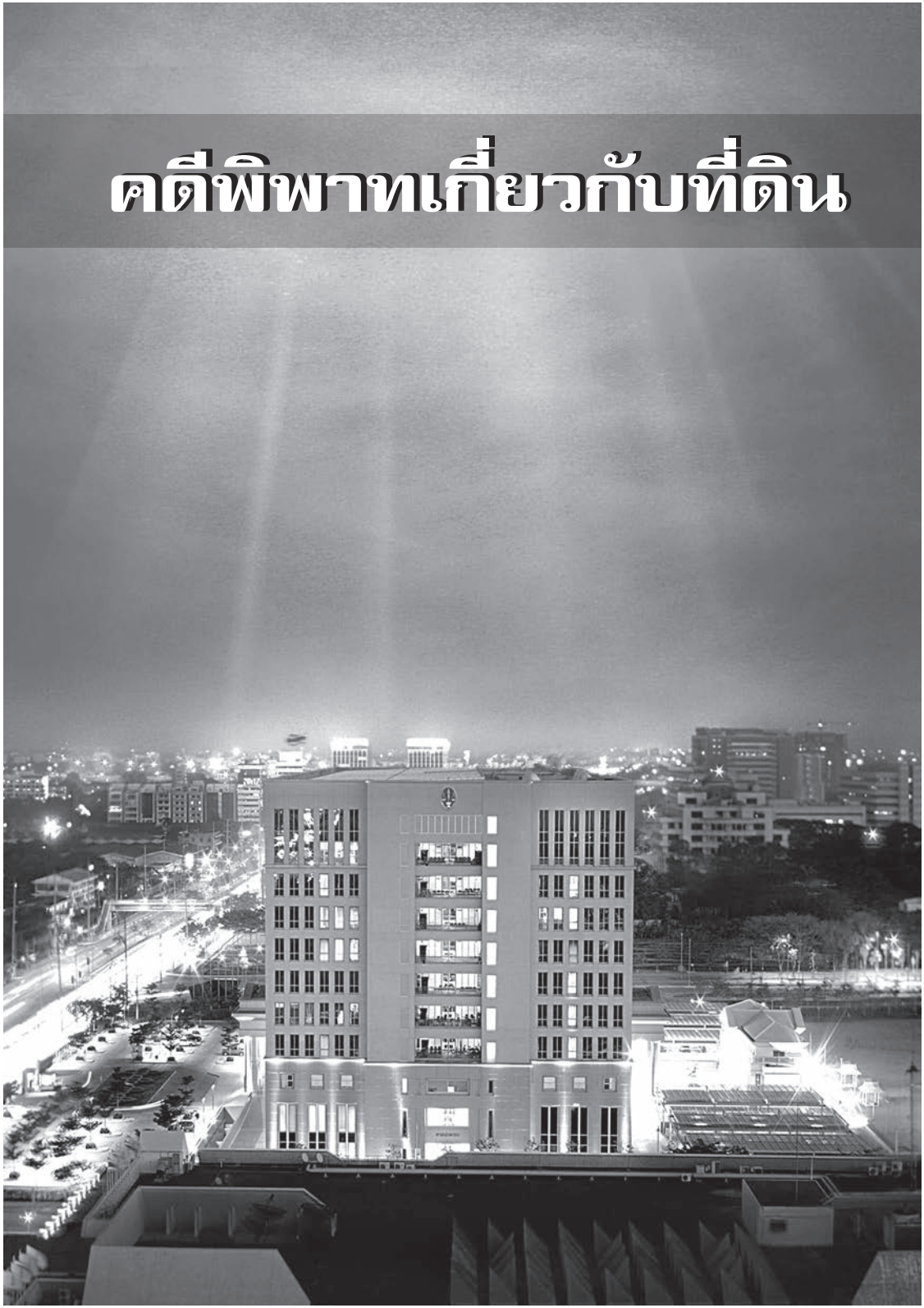
ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้นสังกัดจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตนให้แก่ น.ส.ใบเตย

เมื่อศาลได้พิจารณารายการทรัพย์สินที่สูญหายทั้งหมด โดยพิจารณาตามความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด ความเหมาะสม เป็นธรรม และหักค่าเสื่อมราคาประกอบด้วยแล้ว จึงพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ น.ส.ใบเตย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 55,535 บาท *(มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)* ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.318/2554)*

สรุปว่า... การดำเนินโครงการฝากบ้านกับตำรวจนี้ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตามแผนหรือแนวทางที่ได้วางไว้ โดยไม่อาจอ้างเหตุผลอื่นใดมาลดมาตรฐานในการตรวจตราได้.... และขอเป็นกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกท่านที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่นะครับ

ครองธรรม ธรรมรัฐ

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน



ชีวิตที่ต้องดิ้นรน...ของ "คนใต้เมฆ"

การต่อสู้ดิ้นรน... เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น เป็นเรื่องที่เราพบเห็นกันอยู่เสมอ เพราะที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ในการประกอบอาชีพ... เมื่อไม่นานมานี้ ผมก็ได้ยินข่าวกรณีชาวบ้านบัว จ.บุรีรัมย์ ร้องต่อสู้เพื่อขอให้รัฐออกโฉนดในที่ดินทำกินซึ่งถูกประกาศให้เป็นพื้นที่สาธารณะ โดยต่อสู้กันมายาวนานถึง 33 ปีแล้ว

ประเด็นการต่อสู้เพื่อขอให้รัฐออกโฉนดในที่ดินนั้น ได้มีผู้ใช้สิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอยู่ไม่น้อย เช่น กรณีฟ้องว่าคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ โดยในการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ผู้ขอออกโฉนดที่ดินต้องเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ตาม**มาตรา 58** ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน *(ผู้ขอออกโฉนดเป็นผู้ซึ่งครอบครองที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว)* **มาตรา 59** *(ผู้ขอออกโฉนดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินและให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินด้วย)* หรือ**มาตรา 59 ทวิ** *(ผู้ขอออกโฉนดเป็นผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครอง)*

ประการที่สอง ที่ดินที่ขอออกโฉนดนั้น ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม

มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ 5 และข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ เช่น *ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น*

ลองมาดูเรื่องราวการต่อสู้คดีในชีวิตจริงเทียบเคียงกันเลยดีกว่าครับ...

ลุงหน่วงผู้มีอาชีพปลูกไม้ฟืนขายได้ซื้อที่ดินสองแปลงมาจากเจ้าของเดียวกัน โดยแปลงแรกมีหลักฐานที่มาของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ว่าเจ้าของเดิมได้แจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 แต่แปลงที่สองไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองแต่อย่างใด ...

ต่อมาลุงหน่วงได้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าพนักงานที่ดินบอกกับลุงหน่วงว่าสามารถออกโฉนดให้ได้เฉพาะแปลงที่มีหลักฐาน น.ส.3 แต่แปลงที่ไม่มีหลักฐาน น.ส.3 ให้ลุงหน่วงไปยื่นคำขอออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ ซึ่งจะต้องมีการสำรวจรังวัดและตรวจสอบสภาพที่ดินก่อน

หลังจากได้โฉนดใบแรกแล้ว ลุงหน่วงจึงไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแปลงที่สองตามมาตรา 59 ทวิดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการรังวัดและเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้าน รวมทั้งคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากจังหวัดก็ได้เข้าตรวจสอบสภาพที่ดินแล้ว เห็นว่าเป็นที่ดินซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดให้ได้

แต่แล้วก็เหมือนมีใครเอาเข็มมาจิ้มหัวใจที่พองโตของลุงหน่วงให้แตกดังเป๊าะ ! เมื่ออธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินระบุตำแหน่งที่ดินถ่ายทอดลงในแผนที่ของกรมแผนที่ทหารให้ถูกต้องและตรวจสอบการทำประโยชน์กับภาพถ่ายทางอากาศด้วย โดยผลการตรวจสอบกลับพบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ 47 ของพื้นที่ อันมีลักษณะของป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติมากกว่าป่าที่จะมีผู้ใดปลูกขึ้น โดยหากลุงหน่วงมีอาชีพปลูกไม้ฟืนขายตามที่อ้างจริงก็น่าจะปลูกไม้เต็มพื้นที่ ไม่ควรปล่อยให้เป็นพื้นที่ว่างเปล่าถึงร้อยละ 53

อีกทั้งจากการตรวจสอบรูปแผนที่ภูมิประเทศแล้วปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 กรณีจึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามออกโฉนด เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติ ซึ่งลุงหน่วงก็ไม่มีหลักฐานดังกล่าวมาแสดง *เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวของลุงหน่วง*

งานนี้ลุงหน่วงสู้ต่อโดยอุทธรณ์โต้แย้งว่า... ที่ดินของตนไม่ใช่ที่ป่าชายเลน เพราะน้ำท่วมไม่ถึง ส่วนใหญ่เป็นดงไม้ปรง มีโกงกางและแสมเล็กน้อย ต้นไม้ที่ปรากฏในแผนที่เป็นต้นไม้ที่ปลูกขึ้นเพื่อใช้สอยและเอาไว้ขาย ต้นไม้ที่ขึ้นในที่ดินร้อยละ 47 นั้น ปลูกขึ้นติดกับแพรกและอาศัยน้ำจากแพรก ส่วนพื้นที่อีกร้อยละ 53 น้ำจากแพรกซึมไม่ถึงจึงไม่ได้ปลูกต้นไม้ แต่ต่อมาได้ถูกยกอุทธรณ์ ลุงหน่วงจึงนำเรื่องมาขอให้ศาลปกครองช่วยชี้ขาด...

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินของลุงหน่วง เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ได้มีการทำประโยชน์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ และเป็นที่ดินป่าชายเลนนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า... จากรายงานผลการตรวจสอบและการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของกรมป่าไม้ซึ่งสรุปว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตป่าชายเลนนั้น ได้วิเคราะห์โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีความเชี่ยวชาญ อีกทั้งได้มีการลงไปตรวจสอบพื้นที่จริงอันแสดงถึงความรอบคอบในการดำเนินงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับหากที่ดินแปลงที่พิพาทได้มีการทำประโยชน์จริง เจ้าของเดิมก็น่าจะแจ้งการครอบครองต่อเจ้าหน้าที่ในคราวเดียวกันกับที่ดินแปลงแรกเพื่อให้ได้มาซึ่ง น.ส.3 เช่นเดียวกัน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาคำให้การของพยานบุคคลต่างก็ไม่มีน้ำหนักเพียงพอแก่การรับฟังเพราะเป็นพยานที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างท้องที่กับที่ดินที่พิพาท หรือเป็นผู้ที่เพิ่งเข้ามาครอบครองที่ดินข้างเคียงกับลุงหน่วง ซึ่งไม่น่าจะทราบได้ว่าเจ้าของเดิมที่ลุงหน่วงซื้อต่อมานั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจริงหรือไม่

กรณีจึงน่าเชื่อว่าที่ดินแปลงพิพาทนี้ไม่มีผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ดังนั้นลุงหน่วงผู้ซึ่งรับมอบการครอบครองต่อมาจากเจ้าของเดิมซึ่งมิได้มีการทำประโยชน์ในที่ดิน จึงไม่มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ได้ คำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดิน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว *(คดีหมายเลขแดงที่ อ.206/2552)*

คดีต่อมา... เป็นเรื่องราวการสู้ชีวิตของตาหลิวและยายซู ซึ่งได้ครอบครองที่ดิน 2 แปลง โดยซื้อต่อมาจากเจ้าของเดิมและมีหลักฐานเป็นใบ ส.ค.1 เมื่อกระทรวงมหาดไทยมีประกาศทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินในบริเวณท้องที่ดังกล่าว ตาหลิวกับยายซูจึงได้พากันไปยื่นคำขอออกโฉนดตามมาตรา 59 กรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผ่านตามหลักเกณฑ์และกำลังจะออกโฉนดให้ แต่ก็เกิดมีผู้ร้องเรียนขึ้นมาเสียก่อนว่าที่ดินทั้งสองแปลงตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสั่งให้มีการตรวจสอบซ้ำ และผลการตรวจสอบในครั้งนี้กลับสรุปว่าที่ดินทั้งสองแปลงเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งใช้เลี้ยงสัตว์ประจำหมู่บ้าน *เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้ตามคำขอ ตาหลิวและยายซูไม่ยอมแพ้จึงจูงมือกันมาขอความเป็นธรรมจากศาลปกครอง*

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ตาหลิวและยายซู โดยอ้างว่าทับที่สาธารณประโยชน์นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

จากข้อเท็จจริงตาหลิวกับยายซูได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.1 มาจนถึงปัจจุบัน จึงถือเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อปรากฏผลในการรังวัดเป็นที่ชัดเจนแล้วว่าที่ดินแปลงดังกล่าวไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ รวมทั้งที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าที่ดินทั้งสองแปลงไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ แต่เมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้นจนทำให้ต้องมีการตรวจสอบกันใหม่ โดยนายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการสอบสวนพยานบุคคลจำนวน 10 คน ซึ่งสรุปผลว่าที่ดิน

ทั้งสองแปลงเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงที่ 5 คือเป็นที่เลี้ยงสัตว์ประจำหมู่บ้านนั้น

ศาลเห็นว่าการสอบสวนพยานทั้ง 10 คน ไม่มีความเป็นกลาง เนื่องจากพยาน 2 คน เคยมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการรับรองแนวเขตที่ดินกับตาหลิวและยายซูมาก่อน และพยานบางคนแม้จะเป็นผู้สูงอายุในพื้นที่ แต่ก็ไม่ใช่เป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวดีกว่าพยานบุคคลที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้เคยสอบสวนไปแล้ว อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีการนำผลการสอบสวนขององค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งแรกมาใช้ประกอบในการพิจารณาด้วย การสอบสวนของคณะกรรมการในครั้งนี้ จึงดูมีพิรุธและมีน้ำหนักน่าเชื่อถือน้อย ประกอบกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แปลงที่ 5 ดังกล่าว ได้ถูกจัดให้มี น.ส.ล. เพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานแล้ว ซึ่งเป็นที่ดินคนละแปลงกับที่ดินแปลงที่พิพาทและไม่ได้ทับซ้อนกัน

ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ตาหลิวและยายซูโดยอ้างว่าทับที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินของตาหลิวและยายซูให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดต่อไป (คดีหมายเลขแดงที่ อ.420/2555)

แน่นอนครับว่า...ในการต่อสู้คดีนั้น ย่อมต้องมีผู้แพ้และผู้ชนะ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการพิจารณาของศาล และตราบใดที่เรายังเป็นคนที่อยู่ใต้เมฆ ชีวิตก็ต้องต่อสู้ดิ้นรนกันต่อไป แต่ควรต้องเป็นการต่อสู้ในสิ่งที่ถูกต้องและสมเหตุสมผลนะครับ... และในอีกแง่มุมหนึ่งของการต่อสู้ สิ่งที่เราได้รับคือประสบการณ์ชีวิตที่ดี เพราะ ***“ถ้าไม่มีอุปสรรค เราคงไม่รู้จักความพยายามและไม่เห็นคุณค่าความสำเร็จ”***

ครองธรรม ธรรมรัฐ

"ที่ดินหลวง"

อุทิศให้แล้ว...ทวงคืนได้ไหม ?

หลายท่านอาจเคยสงสัยหรือมีคำถามว่า... กรณีการอุทิศหรือยกที่ดินให้แก่หลวงเพื่อทำประโยชน์ไปแล้วนั้น ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะสามารถเรียกร้องขอคืนได้หรือไม่ เช่น กรณีเห็นว่าหลวงไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อุทิศให้แล้ว หรือเห็นว่าหลวงไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศให้ เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้มีการอุทิศที่ดินให้แก่หลวง ที่ดินดังกล่าวจะถูกขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วันนี้ผมจึงได้นำตัวอย่างคดี กรณีการร้องขอคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มีการอุทิศให้แก่หลวงแล้ว ซึ่งมีทั้งกรณีที่ศาลตัดสินให้คืนได้ และกรณีที่ศาลตัดสินว่าไม่สามารถให้คืนได้ มาเป็นข้อมูลให้พิจารณากันครับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้นำข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาวินิจฉัยวางหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว

คดีแรก เป็นกรณีการอุทิศที่ดินให้แก่หลวงแล้วต่อมาหลวงไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยปล่อยให้เป็นที่ รกร้างว่างเปล่า กรณีเช่นนี้ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะมีสิทธิขอคืนได้หรือไม่ มาดูกันครับ...

*เรื่องมีว่า...*บิดาของนายมากได้อุทิศที่ดินจำนวน 1 งาน 68 ตารางวา ให้แก่กรมอนามัยเพื่อก่อสร้างเป็นสถานีอนามัย กรมอนามัยจึงได้ดำเนินการสร้างสถานีอนามัยเพื่อให้บริการประชาชนตามความประสงค์ของผู้ยกให้ แต่เนื่องจากต่อมาได้มีประชาชนมาใช้บริการเพิ่มมากขึ้นจนทำให้เกิดความคับแคบ จึงต้องย้ายสถานีอนามัยไปก่อสร้างในที่แห่งใหม่ ที่ดินเดิมจึงถูกปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์มากว่า 20 ปี

นายมากจึงยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อขอคืนที่ดินในฐานะทายาทของผู้ยกให้ แต่กระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วไม่คืนที่ดินให้ ด้วยเหตุผลว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมายที่ไม่อาจโอนคืนให้แก่นายมากได้ แต่ได้อนุญาตให้นายมากเช่าที่ดินแปลงดังกล่าวแทน

นายมากเห็นว่ากรมธนารักษ์มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องโอนที่ดินดังกล่าวคืนแก่ตน จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองว่า กรมธนารักษ์ละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการคืนที่ดินซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วให้แก่ตนในฐานะทายาทของผู้ยกให้

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2537) ออกตามความใน พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ข้อ 8 ได้กำหนดให้ *การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะกระทำได้ ต่อเมื่อ (1) ที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (2) ทางราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้หรือมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ยกที่ดินให้แก่ทางราชการ (3) ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุคืนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ทางราชการแจ้งความประสงค์ที่จะไม่ใช้ประโยชน์หรือนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตาม (2)*

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรมธนารักษ์อาจคืนที่ดินให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้ โดยมีเงื่อนไขใน (1) ว่า *ที่ดินราชพัสดุนั้นต้องมิใช่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งย่อมหมายความว่าหากได้มีการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ก็สามารถโอนคืนแก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้นั่นเอง*

ซึ่งในการที่จะถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุฯ ได้กำหนดไว้ว่า ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ กรมอนามัยได้ปล่อยที่ดินแปลงพิพาททิ้งไว้ โดยไม่มีสิ่งปลูกสร้างและไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ ที่ดินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็น ***"ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ได้เลิกใช้ประโยชน์แล้ว"*** กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 9 ดังกล่าว ที่กำหนดให้มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหากได้มีการดำเนินการถอนสภาพแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็จะไม่มีสภาพเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป และไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขห้ามโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 11ฯ ดังกล่าว

ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงมีหน้าที่ตามมาตรา 9 ที่จะต้องพิจารณารวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินแปลงพิพาท เพื่อเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่กรมธนารักษ์ยังมิได้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว ***จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กรมธนารักษ์เสนอข้อเท็จจริงและความเห็นไปยังกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายใน 45 วัน เพื่อพิจารณาคืนที่ดินราชพัสดุแปลงพิพาทให้แก่นายมากต่อไป (อ.152/2555)***

คดีที่สอง เจ้าของที่ดินได้อุทิศที่ดินให้แก่หลวงไปแล้ว แต่หลวงได้นำไปใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ กรณีเช่นนี้ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะมีสิทธิร้องขอคืนได้หรือไม่ มาดูกันต่อครับ...

ดาบตำรวจมนตรีได้ยกที่ดิน 4 ไร่ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยทำเป็นหนังสือระบุข้อความว่า "ยกที่ดินให้กระทรวงการคลัง (เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกรมตำรวจ)" แต่ก็ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ในราชการกรมตำรวจแต่อย่างใด จนกระทั่ง 5 ปีต่อมา กรมชลประทานจึงได้ขอใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวเพื่อก่อสร้างหัวงานโครงการชลประทานเขาระกำขยาย โดยกรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้กรมชลประทานเข้าทำประโยชน์ได้

เมื่อดาบตำรวจมนตรีเสียชีวิตลง ผู้จัดการมรดกและบุตรของดาบตำรวจมนตรีจึงได้ยื่นคำขอคืนที่ดินแปลงดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์ในราชการตำรวจตามวัตถุประสงค์ของดาบตำรวจมนตรี แต่กรมธนารักษ์ได้แจ้งว่าไม่สามารถคืนให้ได้ เนื่องจากเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เรื่องจึงขึ้นสู่ศาลปกครองตามระเบียบครับ !

กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ดาบตำรวจมนตรีอุทิศที่ดินโดยระบุวัตถุประสงค์ว่า เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกรมตำรวจ ***แต่ไม่ได้มีการระบุข้อความที่เป็นเงื่อนไขว่า เมื่อทางราชการไม่ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นแล้วจะต้องคืนที่ดินให้แก่ผู้ยกให้ กรณีจึงเป็นการอุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขและไม่ได้คิดมูลค่าอย่างใดตอบแทน*** ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ว่ากรมตำรวจจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างบ้านพักตำรวจตามเจตนาของดาบตำรวจมนตรีโดยไม่ได้แจ้งให้ทายาททราบ แต่ที่ดินพิพาทได้ตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยมีกรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลบำรุงรักษา ซึ่งต่อมาได้ยินยอมให้กรมชลประทานเข้าใช้ประโยชน์

โดยการที่จะถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เลิกใช้ประโยชน์หรือสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ราชพัสดุที่ทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป *(มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518)* ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวทางราชการได้ใช้ประโยชน์อยู่ กรณีจึงไม่เข้าเงื่อนไขที่จะถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์คืนแก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้นั่นเอง

การที่กรมธนารักษ์และกระทรวงการคลังไม่ดำเนินการโอนคืนที่ดินแก่ทายาทของผู้ยกให้ในกรณีนี้ จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (อ.224/2555)

จากตัวอย่างคดีที่หยิบยกมานี้จะเห็นได้ว่า... ที่ดินที่มีการอุทิศให้หลวงแล้ว หากหลวงเลิกใช้ประโยชน์โดยปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้มีสิทธิร้องขอคืนได้ ส่วนกรณีที่หลวงได้เข้าใช้ประโยชน์แต่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ยก หากมิได้มีการระบุเงื่อนไขอย่างชัดเจนว่าถ้ามีการใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามเจตนาของผู้ยกให้ ผู้ยกให้มีสิทธิร้องขอคืนได้ ที่ดินนั้นก็จะถือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการประโยชน์ และไม่เข้าเงื่อนไขที่จะถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จึงไม่อาจขอคืนได้นั่นเองครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขยายถนน...จนทางเท้า หายไป !

ทำได้หรือ?

หลายครั้ง...ที่ผมขับรถไปตามถนนสายต่างๆ แล้วสังเกตเห็นว่า... มีการขยายถนนบางสายให้รถวิ่งได้อย่างสะดวกสบาย แต่กลับเหลือพื้นที่ทางเท้าสำหรับให้คนเดินไม่มากนัก หรือบางกรณีแทบไม่เหลือพื้นที่ทางเท้าให้คนเดินเลย สุดขอบถนนก็เป็นพื้นดิน ทำให้ประชาชนต้องขึ้นมาเดินบนถนนที่รถวิ่งสัญจรไปมาซึ่งอาจเกิดอันตรายได้ง่าย หลายท่านคงสงสัยว่าแท้จริงแล้วถนนสำหรับให้รถวิ่งกับทางเท้าที่ให้คนเดินนี้มีความสำคัญเท่ากันหรือไม่ ? และการขยายถนนจนทางเท้าหายไปนั้นสามารถทำได้หรือ ? คดีนี้มีคำตอบครับ...

เทศบาลนครดาวเรืองได้จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรถนนสายต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 24 สาย โดยทำการรื้อทางเท้า ตัดต้นไม้ รวมทั้งย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปเพื่อขยายถนนให้กว้างขึ้นรวมทั้งทำเป็นที่จอดรถ จนไม่เหลือพื้นที่ทางเท้าสำหรับคนเดินหรือเหลือเพียงบางส่วนทั้งสองข้างทาง หรือเพียงข้างใดข้างหนึ่งของถนน ซึ่งมีความกว้างของทางเท้าข้างละไม่ถึง 1.50 เมตร

ผู้ฟ้องคดีทั้ง 59 คน ซึ่งเป็นชาวบ้านในละแวกดังกล่าวเห็นว่าการกระทำของเทศบาลนครดาวเรือง ทำให้ผู้ที่ต้องใช้ทางเท้าในการสัญจรได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันขัดต่อหลักความเสมอภาคและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญฯ ตลอดจนขัดต่อพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 และประกาศกรมโยธาธิการเรื่องมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวงที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. 2543 จึงนำเรื่องมาฟ้องขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครอง

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่เทศบาลนครดาวเรืองได้จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงและขยายผิวจราจรทั้ง 24 สาย โดยรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิม

และตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปเพื่อทำการขยายถนนและทำเป็นที่จอดรถ จนไม่เหลือพื้นที่ทางเท้าหรือเหลือเพียงบางส่วนซึ่งมีความกว้างของทางเท้าข้างละไม่ถึง 1.50 เมตร หรือมีพื้นที่ทางเท้าเพียงข้างใดข้างหนึ่งของฝั่งของถนนนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

กรณีนี้...ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลต้องจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ... รวมทั้งจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ.. ซึ่งในการปฏิบัติงานของเทศบาลจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลด้วย

เทศบาลนครดาวเรืองจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางสาธารณะที่อยู่ในเขตเมืองหรือในเขตชุมชนย่อมเป็นทางที่มีไว้บริการสำหรับประชาชนทุกคนไม่ว่าผู้นั้นจะสัญจรด้วยการเดิน หรือใช้รถจักรยาน หรือรถจักรยานยนต์ หรือรถยนต์ หรือด้วยวิธีการอื่นใด อันพึงใช้ทางนั้นในการสัญจรได้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า***ทางเท้าถือเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะที่ทำไว้ให้คนเดิน***

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า... ถนนที่เทศบาลนครดาวเรืองได้ทำการขยายนั้นล้วนเป็นถนนที่เคยมีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น ***การที่เทศบาลนครดาวเรือง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรโดยการรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมออกไปทั้งหมดหรือบางส่วน จึงถือเป็นการตัดโอกาสประชาชนที่จะใช้ทางเท้าโดยสิ้นเชิง และย่อมทำให้ประชาชนต้องลงมาเดินบนพื้นผิวจราจรแทน ซึ่งไม่มีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และหากการขยายผิวจราจรในย่านชุมชนของเทศบาลดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อทำเป็นช่องทางจอดรถสองข้างทางดังที่อ้างมา ก็เป็นที่เห็นได้ว่าประชาชนจะต้องลงมาเดินบนผิวจราจรในช่องทางถัดไปแทน ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดอันตรายในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนดังที่กล่าวแล้ว ยังเป็นการกีดขวางการจราจรซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดหรือไม่คล่องตัวตามมาอีกด้วย***

ประกอบกับอธิบดีกรมโยธาธิการได้อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการดังกล่าว ออกประกาศเรื่อง

มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้แบ่งทางหลวงเทศบาลออกเป็น 4 ชั้น โดยทางหลวงเทศบาลชั้นที่ 3 กำหนดให้ต้องประกอบด้วยลักษณะผิวจราจรเป็นลูกรัง หรือวัสดุอื่นที่ดีกว่า มีความกว้างผิวจราจรไม่น้อยกว่า 6 เมตร และมีทางเท้าหรือไหล่ทางทั้งสองข้าง กว้างข้างละไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร

แม้เทศบาลนครดาวเรืองจะอ้างว่าถนนที่ทำการขยายทั้ง 24 โครงการนั้น ไม่ได้อยู่ในประเภททางหลวงเทศบาลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 เนื่องจากมิได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงเทศบาลก็ตาม แต่เมื่อถนนที่เทศบาลนครดาวเรืองดำเนินการขยายผิวจราจรทั้ง 24 โครงการนั้น เป็นทางหลวงที่อยู่ในเขตของเทศบาลฯ จึงชอบที่จะต้องนำมาตรฐานและลักษณะของทางหลวง งานทาง และเขตทางหลวง มาตรฐานที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และเสาพาดสาย ตามประกาศกรมโยธาธิการ ดังกล่าวมาประกอบในการพิจารณาขยายถนนทั้ง 24 โครงการโดยอนุโลม

เมื่อถนนทั้ง 24 โครงการ ล้วนแต่มีความกว้างผิวจราจรไม่น้อยกว่า 6 เมตร ซึ่งเทียบเคียงได้กับทางหลวงเทศบาลชั้นที่ 3 ดังนั้นการที่เทศบาลนครดาวเรืองรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมออกไปทั้งหมด หรือเหลือไว้เพียงบางส่วนของสองข้างทาง หรือเพียงข้างใดข้างหนึ่งของถนน ซึ่งมีความกว้างของทางเท้าน้อยกว่าข้างละ 1.50 เมตร ***จึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการฯ***

การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการคำนึงถึงแต่ความสะดวกของผู้ใช้รถเท่านั้น อีกทั้งไม่ได้ทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม และไม่ได้ทำให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนที่จะต้องใช้ทางเท้า ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาล กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอย่างชัดแจ้ง อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และยังเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้าซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอีกด้วย

สำหรับกรณีที่เทศบาลนครดาวเรืองอ้างผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามแล้วเห็นว่าการปรับปรุงพื้นผิวจราจรจะสามารถช่วย

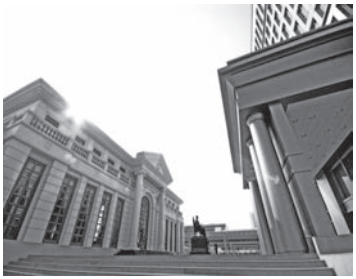
แก้ปัญหาการจราจรได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนมากคำนึงถึงปัญหาจราจร โดยการใช้ยานพาหนะมากกว่าการเดินเท้า รวมทั้งประชาชนต้องการที่จอดรถและความคล่องตัวในการใช้ยานพาหนะที่สะดวกรวดเร็วมากกว่า เพราะหากประชาชนไม่เห็นด้วยก็น่าจะมีผู้ฟ้องคดีมากกว่าจำนวนที่ฟ้องนี้ ดังนั้นเมื่อเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่าประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของบุคคลกลุ่มน้อย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้วนั้น

ประเด็นนี้ศาลวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาคำถามตามแบบสอบถามจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาการจราจร การขยายผิวจราจรและการเพิ่มพื้นที่จอดรถเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร โดยมิได้มีการให้ข้อมูลหรือมีคำถามใดในแบบสอบถามที่แสดงให้เห็นว่าจะมีการขยายถนนโดยรื้อทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือคงเหลือไว้เพียงบางส่วน อันเป็นข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญของโครงการที่พิพาททั้ง 24 โครงการ ข้อกล่าวอ้างของเทศบาลนครดาวเรืองจึงไม่อาจรับฟังได้

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลนครดาวเรืองดำเนินการจัดให้มีทางเท้าในถนนที่มีการขยายผิวจราจรทุกสายที่เคยมีทางเท้าอยู่เดิม โดยพิจารณาความกว้างของทางเดินเท้ารวมทั้งการปลูกต้นไม้บนทางเท้าดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์ของชุมชน และขนาดของถนนแต่ละโครงการ ซึ่งจะต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่าข้างละ 1.50 เมตร โดยอนุโลมให้ใช้มาตรฐานของประกาศกรมโยธาธิการฯ (อ.54/2553)

คดีนี้ถือว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างหรือขยายถนนกับการกำหนดพื้นที่ทางเท้าสำหรับคนเดินไว้ โดยสรุปก็คือ ไม่ว่าทางรถวิ่งหรือทางคนเดิน กฎหมายให้ความสำคัญเท่าเทียมกัน เพราะทางเท้าถือเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะ ดังนั้นในการดำเนินโครงการปรับปรุงหรือขยายถนนจึงต้องกำหนดให้มีพื้นที่ทางเท้าให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้นั่นเองครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ



ที่ดินตามแนวถอยร่นอาคาร กรรมสิทธิ์รัฐหรือเอกชน ?

สืบเนื่องจากบทความก่อนหน้า... ครองธรรมได้นำกรณีของเทศบาลนครดาวเรืองซึ่งได้ทำการขยายถนนจนทางเท้าหายไปหรือเหลือทางเท้าเพียงบางส่วน ทำให้ผู้ที่ใช้ทางเท้าในการสัญจรนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้แล้วว่า เทศบาลฯ ไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ เพราะทางเท้าถือเป็นส่วนประกอบหนึ่งของถนนสาธารณประโยชน์ซึ่งจะต้องมีอยู่ทั้งสองข้างทาง รวมทั้งต้องมีความกว้างตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

โดยในคดีเดียวกันนี้... การขยายถนนที่พิพาทยังได้รุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ตามแนวถอยร่นอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้ง 7 ราย อันเป็นพื้นที่ตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดระยะห่างระหว่างอาคารกับถนนเอาไว้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้จะถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือเอกชนเจ้าของอาคาร และรัฐจะสามารถใช้ประโยชน์โดยการขยายถนนเข้าไปได้หรือไม่ ? มาดูคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกันต่อเลยครับ...

โดยที่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินว่าย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบ และกฎกระทรวงฉบับที่ 55ฯ ได้กำหนดระยะห่างระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทาง หรือที่สาธารณะ โดยอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะที่มีความกว้างน้อยกว่า 6 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 3 เมตร

และกรณีอาคารที่สูงเกิน 2 ชั้น หรือเกิน 8 เมตร ห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารสาธารณะ ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายหรือคลังสินค้า ที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร ถ้าถนนนั้นมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไปแต่ไม่เกิน 20 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของถนนสาธารณะ ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างเกินกว่า 20 เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 2 เมตร

จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เว้นพื้นที่ระหว่างอาคารกับถนนสาธารณะเอาไว้ ซึ่งจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับประเภทของอาคารและความกว้างของถนน **ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ พื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เว้นระยะห่างเอาไว้นั้น ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินของเจ้าของอาคารกันแน่ครับ ?**

เรื่องนี้...ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้อย่างชัดเจนและน่าสนใจว่า การที่กฎกระทรวงได้กำหนดแนวถอยร่นอาคารที่ก่อสร้างใกล้ถนนสาธารณะห่างจากกึ่งกลางหรือเขตสาธารณะตามระยะที่กำหนดไว้ก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย สาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรเท่านั้น ***ที่ดินในส่วนที่เป็นแนวถอยร่นของอาคารจึงเพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินตามเดิม และการที่เจ้าของที่ดินยอมถอยร่นแนวอาคารของตนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ถือไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินยอมอุทิศที่ดินในส่วนนั้นให้เป็นที่สาธารณประโยชน์***

ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง 7 ราย ได้เคยแสดงเจตนาอุทิศที่ดินในส่วนที่เป็นแนวถอยร่นอาคารให้แก่เทศบาลนครดาวเรืองเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือขยายถนนที่พิพาท กรณีจึงถือไม่ได้ว่าที่ดินในส่วนดังกล่าวตกเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่บริษัทผู้รับจ้างงานก่อสร้างถนนของเทศบาลฯ ได้ทำการขยายผิวจราจรรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดในส่วนที่เป็นแนวถอยร่นอาคารตามกฎหมาย อันทำให้ทรัพย์สิน (ที่ดิน) ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และโดยที่สัญญาจ้างได้กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องก่อสร้างขยายผิวจราจรตามรูปแบบรายการก่อสร้างที่เทศบาลนครดาวเรืองกำหนดไว้ทุกประการ และอยู่ภายใต้การควบคุมงานของเทศบาลนครดาวเรือง ***กรณีจึงถือว่าเทศบาลนครดาวเรืองในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ จึงต้องรับผิดในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดราย***

การที่เทศบาลฯอ้างว่า การดำเนินการก่อสร้างขยายถนนเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดนั้น ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดเพราะเป็นที่ดินตามแนวถอยร่นของอาคาร จึงฟังไม่ขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลนครดาวเรืองดำเนินการถอยร่นผิวจราจรของถนนในส่วนที่รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไป และปรับสภาพที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หากไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีการดังกล่าวได้ก็ให้ชดใช้เป็นราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดแทน (อ.54/2553)

สรุปว่า ที่ดินตามแนวถอยร่นอาคารเป็นเพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์เท่านั้น โดยกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของเจ้าของที่ดินตามเดิม ดังนั้นหากรัฐรุกล้ำเข้าไปใช้ประโยชน์โดยที่เจ้าของไม่ยินยอมหรือมิได้อุทิศให้ ก็จะถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน คดีนี้จึงถือเป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญสำหรับหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนใช้สิทธิทางศาลในการปกป้องรักษาหรือติดตามเอาทรัพย์สินของตนเองคืนจาก... ผู้ที่ไม่มีสิทธิครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ

"ถนนสาธารณประโยชน์" นำมาเปลี่ยนสภาพเป็น "ตลาด" ได้หรือไม่ ?

เมื่อไม่นานมานี้... ครองธรรมมีโอกาสดูงาน ณ เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ซึ่งได้มีการพูดคุยกันถึงโครงการปรับปรุงพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ ครองธรรมจึงได้นำเสนอตัวอย่างคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อแลกเปลี่ยนเป็นข้อมูลความรู้ และเห็นว่าเรื่องนี้น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนทั่วไป จึงถือโอกาสนำมาพูดคุยกันในคอลัมน์ครบเครื่องคดีปกครองด้วยครับ...

คดีนี้... เป็นการฟ้องร้องเพื่อปกป้องและรักษาสิทธิของผู้ฟ้องคดี 3 ราย คือ นายปัณณ์ นายธันวา และนางสาวจ๊ะจ๋า ซึ่งเป็นลูกพี่ลูกน้องกันและประกอบการค้าอยู่บริเวณถนนสาธารณะสายหนึ่ง โดยต่อมาเทศบาลเมืองสุขแสนได้ทำการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ถนนสาธารณะดังกล่าวรวมทั้งลานจอดรถ ซึ่งประชาชนยังใช้สัญจรอยู่ไปเป็นตลาดชั่วคราวเพื่อให้เช่าจำหน่ายสินค้าอยู่เกือบถึง 20 ปี และหลังจากนั้นก็ได้ทำการรื้อถอนตลาดชั่วคราวดังกล่าวแล้วก่อสร้างเป็นตลาดถาวรเสียเลย !!

สามลูกพี่ลูกน้องจึงรวมตัวกันร้องเรียนไปยังเทศบาลเมืองเจ้าของเรื่อง เพื่อขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการแปรหรือถอนสภาพถนนสาธารณประโยชน์ที่พิพาทเพื่อนำมาสร้างเป็นตลาดดังกล่าว แต่ทางเทศบาลฯ กลับแจ้งว่าไม่สามารถค้นหาเอกสารต่างๆ มายืนยันได้ เนื่องจากการเปลี่ยนสภาพได้ดำเนินการมาหลายสิบปีแล้ว

เจอเหตุผลอย่างนี้..... ผู้เดือดร้อนเสียหายทั้งสามรายจึงนำเรื่องมาขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครอง โดยฟ้องว่าเทศบาลเมืองสุขแสนได้ทำการเปลี่ยนสภาพถนนสาธารณประโยชน์ไปเป็นตลาดเพื่อให้เช่าจำหน่ายสินค้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อพวกตนรวมทั้งชาวบ้านคนอื่นๆ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากถนนที่พิพาทได้

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล... จังหวัดได้แจ้งให้เทศบาลเมืองสุขแสนดำเนินการจัดทำประชาคมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อยืนยันการเปลี่ยนสภาพ

ถนนสาธารณประโยชน์มาเป็นตลาด ซึ่งประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ลงมติเห็นชอบในการเปลี่ยนสภาพดังกล่าว เทศบาลฯ จึงรายงานผลให้จังหวัดทราบ โดยเรื่องยังอยู่ในการพิจารณาของจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย

สำหรับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีนี้นั้น... ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ***อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกลงไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา***

และกรณีที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าและให้เช่าซื้อ และในการจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ โดยทบวงการเมืองนั้นให้หมายรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

สำหรับการจะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน และทบวงการเมืองหรือท้องถิ่นผู้ขอถอนสภาพหรือขอเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนด ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543

คดีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เทศบาลเมืองสุขแสนได้ดำเนินการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ก่อนที่จะนำมาจัดทำเป็นตลาดตามที่ประมวล

กฎหมายที่ดินกำหนดไว้หรือไม่ ? และได้มีการดำเนินการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากถนนสาธารณประโยชน์มาเป็นตลาดถาวรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้หรือไม่ ?

โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า... แม้เทศบาลฯ ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลถนนสาธารณประโยชน์รวมทั้งการจัดให้มีตลาดในเขตพื้นที่เทศบาลได้ก็ตาม (พ.ร.บ.เทศบาล 2496 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2544) แต่การนำถนนสาธารณประโยชน์ที่พิพาทอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปจัดทำเป็นตลาดถาวรเพื่อให้ประชาชนเช่าทำการค้า อันมีลักษณะเป็นการจัดทำหรือหาผลประโยชน์ในที่ดินโดยการให้เช่า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้เทศบาลดำเนินการหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องที่ได้นั้น

แต่ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้เทศบาลดำเนินการเช่นนั้นได้ จะต้องมีการถอนสภาพที่ดินให้พ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยทำเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาเสียก่อน ซึ่งการถอนสภาพโดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัตินั้นจะต้องปรากฏว่าได้มีการจัดหาที่ดินสำหรับจัดทำเป็นถนนสาธารณประโยชน์แทนที่ดินแปลงเดิมก่อน และหากจะถอนสภาพโดยการจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาก็จะต้องปรากฏว่าประชาชนได้เลิกใช้ถนนสาธารณประโยชน์นั้นแล้ว หรือถนนนั้นไม่อยู่ในสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกต่อไป โดยมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่น

เมื่อข้อเท็จจริง... ก่อนที่เทศบาลฯ จะนำถนนสาธารณประโยชน์ที่พิพาทมาจัดทำเป็นตลาดถาวรนั้น ผู้ฟ้องคดีและประชาชนโดยทั่วไปยังคงใช้ประโยชน์ในถนนและลานจอดรถดังกล่าวเพื่อการสัญจรอยู่ โดยไม่ปรากฏว่า เทศบาลฯ ได้มีการจัดหาที่ดินอื่นมาทดแทนการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด **กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะให้มีการถอนสภาพที่ดินได้**

ประกอบกับการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งมาเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่งนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยต้อง

ยื่นคำขอต่อจังหวัดซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ตามข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเทศบาลฯ ได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อีกทั้งการที่เทศบาลนำถนนอันเป็นสาธารณประโยชน์ไปใช้ในการจัดทำเป็นตลาดถาวรเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าเช่าแผงขายสินค้านั้น **ก็ไม่ถือเป็นการปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน**

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่เทศบาลเมืองสุขแสนนำถนนสาธารณประโยชน์มาจัดทำเป็นตลาดถาวรเพื่อหารายได้โดยที่มิได้มีการถอนสภาพหรือเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนประเด็นที่ว่าได้มีการทำประชาคมกับประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ศาลเห็นว่าแม้ประชาชนส่วนใหญ่จะเห็นชอบในการเปลี่ยนสภาพด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีผลทำให้การใช้ประโยชน์ในลักษณะการทำเป็นตลาดถาวรนั้นกลายเป็นการใช้ประโยชน์ในลักษณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ และเมื่อการดำเนินการจัดทำตลาดถาวรดังกล่าวส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในบริเวณที่พิพาทได้รับความเสียหายจากการไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งเคยเป็นถนนได้ กรณีจึงถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลเมืองสุขแสน ดำเนินการรื้อถอนตลาดดังกล่าว และดำเนินการจัดทำให้พื้นที่ที่พิพาทกลับคืนมาเป็นถนนสาธารณประโยชน์และลานจอดรถดังเดิม (คดีหมายเลขแดงที่ อ.628/2555)

โดยสรุปก็คือ การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของเทศบาลเมืองสุขแสนนั้น ไม่ได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และการทำประชาคมก็ไม่มีผลเป็นการหักล้างหรือรับรองให้สิ่งที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กลายมาเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายได้

เป็นอันว่า... สามลูกพี่ลูกน้องและชาวบ้านคนอื่นๆ ก็ได้ถนนสาธารณะกลับคืนมาใช้ประโยชน์ในการสัญจรดังเดิมครับ !!

ครองธรรม ธรรมรัฐ

"บุตร" เป็นคู่สัญญา "บิดา" เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกภาพต้องสิ้นสุด...เพราะเหตุมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่ ?

"สาระดีดีจากคดีปกครอง" ที่ครองธรรมนำมาพูดคุยในวันนี้... เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีจำนวนไม่น้อยที่ได้กลายเป็นข้อพิพาทสู่ศาลปกครองเพื่อขอให้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง เนื่องจากกฎหมายท้องถิ่นได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญาอยู่ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

โดยกรณีความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตรนี้ ถือเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและเข้าข่ายที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าวได้ง่าย เช่น บิดามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วบุตรได้เป็นคู่สัญญาในการรับเหมาก่อสร้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงมีประเด็นคำถามตามมาว่า กรณีความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้จะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครองทุกกรณีเลยหรือไม่ และมีหลักในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากันอย่างไร คดีที่นำมาฝากนี้จะช่วยไขข้อข้องใจได้ดีทีเดียวครับ...

โดยคดีแรก องค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อได้ประกาศสอบราคางานจ้างเหมาก่อสร้างถังเก็บน้ำฝนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมโครงสร้างหลังคา และปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดยินดี โดยนายโยธา หุ้นส่วนผู้จัดการ ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา องค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อจึงตกลงทำสัญญาว่าจ้าง หจก.ยินดี ให้เป็นผู้รับจ้างตามสัญญา ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนตำบลทราบว่านายโยธาเป็นบุตรของนายแสงเทพ ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบลและตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จึงได้มีหนังสือขอให้นายอำเภอตรวจสอบเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของนายแสงเทพ ว่าจะส่งผลกระทบต่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่นายแสงเทพดำรงอยู่หรือไม่

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการฯ รายงานผลการสอบสวนว่า นายแสงเทพมีความเกี่ยวพันกับนายโยธาโดยเป็นบิดากับบุตร จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาโดยทางอ้อม และนายอำเภอเห็นว่าบุคคลทั้งสองมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในฐานะบิดากับบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้นายแสงเทพจะอ้างว่ามีปัญหาขัดแย้งกับบุตรอยู่หลายเรื่องก็ไม่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตรนั้นสิ้นสุดลง นายแสงเทพจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของนายแสงเทพต้องสิ้นสุดลง ตามมาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (6) แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ซึ่งกำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ ***(6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ*** และในวรรคสองกำหนดว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (6) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้นายแสงเทพพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว แต่นายแสงเทพเห็นว่าคำสั่งของนายอำเภอไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงนำเรื่องมาขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนเสีย และขอให้ตนกลับมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อตามเดิม

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่

ในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างและลงนามในสัญญา โดยหน้าที่ดังกล่าวเป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในคดีนี้ก็คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อ ประกอบกับได้ปรากฏในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจ ซึ่งจัดทำขึ้นก่อนเวลาที่ หจก.ยินดี จะเข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อว่า นายแสงเทพและนายโยธามิได้มีความสัมพันธ์ฉันบิดากับบุตรที่ดี แต่มีความขัดแย้งกันในเชิงผลประโยชน์อันมีมูลมาจากทรัพย์สินในครอบครัว อีกทั้งผู้ที่เห็นว่านายแสงเทพมีส่วนได้เสียในสัญญา และเสนอเรื่องให้นายอำเภอสอบสวน ก็คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างฉบับดังกล่าวในฐานะผู้มีอำนาจทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเชื่อได้ว่า นายแสงเทพมิได้ใช้ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือยอมให้นายโยธาบุตรชายใช้ตำแหน่งดังกล่าว ดำเนินการให้ผู้มีอำนาจอนุมัติจ้าง หจก.ยินดี เพื่อก่อสร้างถังเก็บน้ำฝนคอนกรีตเสริมเหล็กแต่อย่างใด

และแม้ว่ามาตรา 1563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะได้บัญญัติให้บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา ***แต่การที่บุตรจะอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาเพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าฐานะของบิดามารดาและบุตรเป็นเช่นใด รวมทั้งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในกรณีนั้นว่าบุตรอยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้การอุปการะบิดามารดาได้ และบิดามารดาจำเป็นที่จะต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตรหรือไม่***

จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายโยธาได้ให้การอุปการะเลี้ยงดูนายแสงเทพผู้เป็นบิดา และแม้บิดาจะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมของบุตรที่มีสิทธิได้รับมรดกก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อนบิดา ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน อีกทั้งนายโยธาอาจทำพินัยกรรมยกมรดกให้แก่ผู้อื่นก็ได้ **กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่านายแสงเทพเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างที่ หจก.ยินดี ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อ**

การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้นายแสงเทพพ้นจากตำแหน่งโดยวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญา จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง (อ.300/2553)

คดีที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลช่อมะกอกได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงว่านายเมฆาซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแห่งเดียวกัน เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างก่อสร้างขยายไหล่ทางที่เทศบาลฯ ได้ทำกับบริษัทซึ่งมีน้องชายของนายเมฆาถือหุ้นร้อยละแปดสิบ และมีบุตรของนายเมฆาถือหุ้นร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัท หรือไม่? ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยว่า จากการตรวจสอบพยานเอกสารและพยานบุคคลแล้วเห็นว่านายเมฆาไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาดังกล่าว ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมตามมาตรา 18 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านายเมฆาเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาเนื่องจากมีความสัมพันธ์โดยเป็นบิดากับบุตร ทำให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฯ ของนายเมฆาต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 (6) แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ว่า ***จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายเมฆา มีความสัมพันธ์ในทางใดๆ กับบริษัทที่ทำสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบลช่อมะกอก แม้ว่าบุตรของนายเมฆาจะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว แต่ก็เป็นเพียงร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด และไม่มีอำนาจบริหารจัดการหรือกระทำการใดๆ ผูกพันบริษัทแต่อย่างใด*** แม้ว่ามาตรา 1563 แห่ง ป.พ.พ. จะบัญญัติให้บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แต่การที่จะอุปการะเพียงใดหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าฐานะของบิดามารดาและบุตรเป็นเช่นใด โดยนายเมฆานั้นประกอบอาชีพค้าขาย มีสถานภาพโสด ไม่ได้อาศัยอยู่บ้านเดียวกับบุตร ซึ่งแสดงว่าไม่จำต้องได้รับการเลี้ยงดูจากบุตร และจากข้อเท็จจริงบุตรก็ไม่ได้ให้การเลี้ยงดูนายเมฆาแต่อย่างไร และแม้นายเมฆาจะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรม แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน

กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่า นายเมฆาได้รับประโยชน์ในสัญญาระหว่างบริษัทที่มีบุตรของตนเป็นผู้ถือหุ้นกับเทศบาลตำบลช่อมะกอก อีกทั้งนายเมฆา ก็ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในคณะเทศมนตรีที่จะมีอำนาจเกี่ยวกับการสั่งจ้างและทำ

สัญญาดังกล่าว นอกจากนี้การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบกรณีของนายเมฆานั้นก็เนื่องมาจากได้เห็นป้ายแสดงรายละเอียดโครงการของเทศบาลฯ ที่มีคู่สัญญาเป็นบริษัทซึ่งบุตรของนายเมฆาเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ด้วยเท่านั้น โดยไม่ได้มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดๆ ที่แสดงได้ว่านายเมฆาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในสัญญาดังกล่าว คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่วินิจฉัยว่านายเมฆาไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา**จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (อ.76/2547)**

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว... ถือเป็นการวางหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร ว่ามิได้พิจารณาแต่เพียงสถานะของความสัมพันธ์เท่านั้น หากแต่จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบกันด้วย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตลอดจนพยานหลักฐานในแต่ละกรณีว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียจากการทำสัญญานั้นจริงหรือไม่ รวมทั้งการพิจารณาประเด็นการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง และการใช้ตำแหน่งหรือยอมให้ใช้ตำแหน่งเพื่อดำเนินการให้ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างหรือไม่ด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวยังจะเป็นประโยชน์ในการนำมาใช้เทียงเคียงเพื่อพิจารณาเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากรณีความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นๆ เป็นเบื้องต้นได้อีกด้วยครับ..

ครองธรรม ธรรมรัฐ

มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง... จนถูกร้องให้พ้นจากตำแหน่ง !

คราวที่แล้ว.... ครองธรรมได้นำเสนอตัวอย่างข้อพิพาทที่โต้แย้งกันในเรื่องความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร กล่าวคือ บุตรเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบิดาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้มีข้อบัญญัติห้ามมิให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญา ซึ่งหากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งคนใดเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางออมในสัญญาดังกล่าว นอกจากจะถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังจะต้องถูกตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย...

ตัวอย่างคดีที่ครองธรรมได้นำเสนอไว้ในคราวที่แล้ว เป็นกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา วันนี้ผมจึงได้นำตัวอย่างคดีที่วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา จนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งมาพูดคุยกันบ้าง เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้เปรียบเทียบและเห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นครับ...

คดีแรก นายอาคินและนายราเชน (ผู้ฟ้องคดีทั้งสองราย) ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเทพพิทักษ์ ได้ถูกร้องเรียนว่าเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลฯ ทำกับบุตรของตน จนถูกตั้งกรรมการสอบสวนและผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในที่สุด นายอาคินและนายราเชนไม่เห็นด้วย จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

โดยกรณีของนายอาคินนั้น... ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่นายอาคมบุตรชายเป็นคู่สัญญากับเทศบาลฯ ในการรับจ้าง**บำรุงรักษาและซ่อมแซมรถ**ของเทศบาลฯ ซึ่งก่อนที่นายอาคินจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ประมาณ 2 ปี นายอาคินได้ยื่นคำร้องขอเลิกประกอบกิจการและได้ให้นายอาคมบุตรชายยื่นคำขอประกอบกิจการดังกล่าวแทน **ส่วนกรณีของนายราเชนนั้น** ได้ถูกร้องเรียนว่านายราชัน

บุตรชาย ซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น ทำกระจก อลูมิเลียม กรอบรูป **โคมไฟ** และงานศิลป์อื่นๆ ได้เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลฯ ในการรับจ้างทำโคมไฟประดับในงานวันลอยกระทงจำนวน 100 ลูก เป็นเงิน 4,000 บาท

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า พฤติการณ์ของนายอาคินและราเชนนั้นถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเทพพิทักษ์เป็นคู่สัญญากับบุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ?

โดยศาลปกครองสูงสุดท่านได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายไว้ว่า... โดยที่มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมิได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ก็ครบองค์ประกอบตามกฎหมายที่สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ***ดังนั้นการจะพิจารณาว่าผู้นั้นกระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป โดยพึงพิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก***

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า... ขณะที่นายอาคินและนายราเชนดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลฯ ในฐานะผู้รับจ้างในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมครุภัณฑ์ยานพาหนะรถยนต์ กับในฐานะผู้รับจ้างทำโคมไฟแขวนประดับ ซึ่งกรณีของนายอาคิน เทศบาลฯ ได้เคยนำยานพาหนะรถยนต์เข้ามาใช้บริการซ่อมแซมเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่องและอื่นๆ ตั้งแต่สมัยนายอาคินยังเป็นผู้ดำเนินกิจการ ซึ่งแม้ว่านายอาคินจะได้ยกกิจการดังกล่าวให้แก่บุตรไปแล้ว **แต่ว่านายอาคินยังคงพักอาศัยในบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกันกับบุตร** เมื่อประมวลข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีแล้ว จึงฟังได้ว่า นายอาคินมีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่บุตรชายของตนทำกับเทศบาลฯ กรณีจึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย**ทางอ้อม** ในสัญญาทางปกครอง

ส่วนกรณีของนายราเชน เมื่อปรากฏว่านายกเทศมนตรีฯ ได้ขี่รถจักรยานยนต์มาพบบ้านของนายราชันบุตรชายของนายราเชนซึ่งทำโคมไฟแขวนประดับขายบริเวณ

หน้าบ้านและได้ตกลงจ้างให้ทำโคมไฟแขวนประดับจำนวน 100 ลูก แก่เทศบาลฯ โดยหัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้เทศบาลฯ ให้ถ้อยคำว่านายกเทศมนตรีได้กำชับตนให้ดำเนินการจ้างนายราชันเป็นผู้จัดทำโคมไฟแขวนประดับเพื่อใช้จัดงานประเพณีลอยกระทงแต่เพียงผู้เดียว **อีกทั้งนายราเชนยังได้รับเงินค่าจ้างแทนบุตรชาย และได้พักอาศัยอยู่ในบ้านเดียวกันกับบุตรชาย** จึงฟังได้ว่า นายราเชนมีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่บุตรชายทำกับเทศบาลฯ จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาดังกล่าว

ฉะนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง *(อ.127-128/2552)*

คดีต่อมา นายโอชา ได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเทพประทานและเป็นเจ้าของร้านขายอุปกรณ์ก่อสร้าง โดยหลังจากที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว นายโอชาก็ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเทพประทานในสมัยต่อมา ทันทีที่ได้รับตำแหน่งก็มีผู้ร้องเรียนขึ้นว่าเมื่อคราวที่นายโอชาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ได้เคยเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลฯ กรณีขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง ได้แก่ เหล็กกล่อง สีน้ำ ตะปู น็อต ใบเลื่อย รวมเป็นเงิน 751 บาท ให้แก่เทศบาลฯ โดยปรากฏหลักฐานตามใบส่งของชั่วคราวและหลักฐานการรับเงิน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งการให้สอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนสรุปว่า นายโอชาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายกับเทศบาลฯ จริง ในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ส่งผลให้ต้องถูกถอนชื่อออกจากการเป็นนายกเทศมนตรี นายโอชาไม่เห็นด้วย เนื่องจากเจ้าหน้าที่เทศบาลฯ ได้สมัครใจจะเลือกซื้อสินค้าจากร้านของตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้มีผลประโยชน์ได้เสียหรือถูกบีบบังคับให้ซื้อสินค้าแต่อย่างใด นายโอชาจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

คดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้นายโอชา (ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล อันส่งผลให้ต้องถูกถอนชื่อจากการเป็นนายกเทศมนตรีนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่านายโอชาถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลฯ หรือไม่ ?

เรื่องนี้...ศาลวินิจฉัยว่า กฎหมายเทศบาลมีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้การทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม โดยบทบัญญัติของกฎหมายมิได้กำหนดข้อยกเว้นหรือมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวไว้ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา 18 ทวิ กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงที่ต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย

เมื่อคดีนี้ ***เทศบาลฯ ได้ซื้อของจากร้านของนายโอชา ในขณะที่นายโอชาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯอยู่ จึงต้องถือว่านายโอชาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงตามสัญญาซื้อขายที่มีเทศบาลฯ เป็นคู่สัญญา*** อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของนายโอชาต้องสิ้นสุดลงตามกฎหมาย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้นายโอชาพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ อันส่งผลให้ต้องถูกถอดจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วยนั้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (อ.298/2551)

จะเห็นได้ว่า... ในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครองนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดความหมาย ลักษณะการกระทำหรือกำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาเอาไว้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป โดยมุ่งดูที่เจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก ซึ่งการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงนั้น จะค่อนข้างเห็นได้อย่างชัดเจนคือตนเองเข้าไปเป็นคู่สัญญากับเทศบาลที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ดังเช่นในกรณีของนายโอชา แต่สำหรับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางอ้อมนั้น การพิจารณาจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงและองค์ประกอบหลายประการ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสามารถถูกตรวจสอบย้อนหลังได้ แม้ว่าจะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้วก็ตาม และผลประโยชน์ที่ได้รับไม่ว่าจะมากหรือน้อยเพียงใด ก็มีสิทธิหลุดจากตำแหน่งได้เท่าๆกันครับ...

คดีนี้จึงถือเป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกท่าน !!

ครองธรรม ธรรมรัฐ

http://www.admincourt.go.th

คดีพิพาท
น่าสนใจอื่นๆ

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง "เป็นกลาง" หรือไม่ ? ดูจากอะไรบ้าง ?

หลัก ***"ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง"*** ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ ที่มิเพียงแต่เป็นหลักการสำคัญในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง เช่น ในการออกคำสั่งต่างๆ อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีมาตรฐานอันเดียวกัน จึงได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ **"หลักความเป็นกลาง" (impartiality principle)** ของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองไว้ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับคู่กรณี ที่จะปกป้องและรักษาสิทธิของตนเอง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้มีข้อกำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่เข้าข่ายมีความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองไว้ โดยคู่กรณีสามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ หรือแม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่เองเมื่อเห็นว่าตนอาจเข้าลักษณะที่จะทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความไม่เป็นกลาง ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง ทั้งนี้เพราะหากฝ่ายปกครองวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดอย่างมีอคติไม่ว่าจะในทางบวกหรือทางลบ เพราะด้วยเหตุมีส่วนได้เสียแล้ว ย่อมส่งผลให้การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นเป็นการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลาง ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ในที่สุด

โดยเหตุหรือพฤติการณ์ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ประกอบด้วย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก อันเป็นเหตุตามมาตรา 13 ซึ่งได้กำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ไว้ ได้แก่ (1) เป็นคู่กรณีเอง เช่น เจ้าหน้าที่เป็นผู้ยื่นคำขอในเรื่องที่ตนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกรณีตามมาตรา 13 นี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับฐานะหรือความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองกับคู่กรณี ในลักษณะของความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่สามารถเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน

ประการที่สอง ความไม่เป็นกลางจากสภาพภายใน โดยมาตรา 16 วรรคหนึ่งกำหนดว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมี***สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง*** เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ โดยความไม่เป็นกลางจากสภาพภายในนี้เป็นเรื่องที่ต้องตีความและพิจารณาเป็นกรณีๆไปว่ามีสภาพร้ายจนถึงขนาดทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ ตัวอย่างความไม่เป็นกลางจากสภาพภายใน เช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเคยมีคดีความหรือกำลังมีข้อพิพาทกันอยู่กับคู่กรณี หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติทำสัญญาจ้างมีหุ้นส่วนอยู่ในบริษัทซึ่งเป็นคู่กรณี หรือเจ้าหน้าที่ได้เคยแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนในเรื่องที่ตนจะต้องทำการพิจารณา จึงถือว่ามีสภาพร้ายแรงภายในที่ทำให้ไม่อาจพิจารณาในเรื่องนั้นๆ ได้ เนื่องจากมีเหตุที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวอาจไม่เป็นกลางเพราะมีอคติหรือประโยชน์ได้เสียในเรื่องนั้นๆ เป็นต้น

ตัวอย่างคดีคลาสสิกเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางจากสภาพภายในที่มักจะกล่าวถึงกันก็คือ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำตัดสินในคดีการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัท กฟผ.จำกัด มหาชน โดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท ได้แต่งตั้งนาย ก เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดดังกล่าวทั้งที่ นาย ก เป็นกรรมการในบริษัทชินคอร์ปและบริษัท ปตท.ซึ่งเป็นคู่สัญญากับ กฟผ.อยู่ด้วย นาย ก จึงถือเป็นกรรมการในนิติบุคคลที่มี**ประโยชน์ได้เสีย**เกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. อันมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กฟผ. ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของนาย ก ขัดกับหลักความเป็นกลางและไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ฟ.5/2549)

สำหรับตัวอย่างข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยวางหลักในเรื่องดังกล่าวไว้ อาทิ กรณีคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย ซึ่งถือว่าขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง เพราะในการที่คณะกรรมการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของคู่กรณีมีมูล เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อกรรมการในชุดสอบสวนข้อเท็จจริงจำนวน 2 คน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงอีกประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีเพียง 3 คน บุคคลทั้งสองจึงเป็นเสียงข้างมาก ทำให้ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อม**คาดหมายได้อยู่แล้วว่าจะไม่ต่างไปจากผลการสอบสวนข้อเท็จจริง** การแต่งตั้งกรรมการทั้ง 2 คน ซึ่งเป็นกรรมสอบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงด้วย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ.834/2555 และ อ.87/2556) รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางวินัยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นทั้งกรรมการดำเนินการทางวินัยและกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางเช่นกัน (อ.133/2553)

นอกจากนี้กรณีข้าราชการครูถูกผู้อำนวยการฯ มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเนื่องจากถูกกล่าวหาว่าปลอมแปลงผลการเรียน แต่เนื่องจากผู้อำนวยการผู้มีคำสั่งเคยมีปัญหาขัดแย้งในเรื่องชู้สาวและหมิ่นประมาทจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กรณีจึงถือว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัย

ไม่เป็นกลาง คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ.146/2554) รวมทั้งการที่หน่วยงานมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนาย เอ ว่าตรวจรับงานไม่ถูกต้องตามแบบแปลนสัญญา เมื่อปรากฏว่านาย บี ผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา และนาย ซี ซึ่งเป็นกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับนาย เอ และเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงาน ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการสอบข้อเท็จความรับผิดทางละเมิดของ นาย เอ ด้วย จึงถือว่าบุคคลทั้งสองมีส่วนได้เสียและเคยให้ความเห็นที่เป็นปรปักษ์โดยตรงกับความเห็นของนายเอที่ได้ตรวจรับและผ่านงานดังกล่าว เมื่อนาย บี และนาย ซี มาทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงนาย เอ จึงเป็นกรณีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขัดกับหลักความเป็นกลาง (อ.121/2554)

อย่างไรก็ตาม... การปฏิบัติตามหลักความเป็นกลางดังกล่าว ได้มี**ข้อยกเว้น** ซึ่งโดยหลักเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางตามมาตรา 13 และ 16 วรรคหนึ่ง จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ แต่หากการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวจะเกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการพิจารณา หรือหากปล่อยให้การพิจารณาล่าช้าออกไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไข หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางดังกล่าวก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองกรณีเฉพาะดังที่กล่าวมาแล้วได้

“หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ดังนั้นจึงเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ปรารถนาจะได้รับการพิจารณาที่เป็นกลาง ซึ่งต้องเริ่มจากความเป็นกลางของผู้มีอำนาจพิจารณา”

ครองธรรม ธรรมรัฐ

ความเสมอภาคของมนุษย์ ความเท่าเทียมบน "ความเหมือนที่แตกต่าง"

ใกล้ถึงเทศกาลลอยกระทงซึ่งตรงกับวันเพ็ญขึ้น 15 ค่ำ เดือน 12 ของทุกปี อันเป็นประเพณีดีงามที่คนไทยถือปฏิบัติสืบต่อกันมาแต่โบราณกาล เพราะมีความเชื่อว่าเป็นการขอขมาต่อพระแม่คงคาที่ให้เราได้อาศัยน้ำในการดื่มกินและใช้ประโยชน์ รวมทั้งเป็นการลอยทุกข์โศกโรคภัยออกไปจากตัวเราด้วย...

สีสันอย่างหนึ่งของวันลอยกระทงก็คือการจัดประกวดกระทง ซึ่งเรื่องนี้ได้เคยเกิดกรณีน่าสนใจขึ้นในงานประเพณีเดือนยี่เป็งจังหวัดเชียงใหม่ ดังที่เคยปรากฏเป็นข่าว เมื่อเทศบาลนครเชียงใหม่กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้กระเทยนั่งในกระทงที่ส่งเข้าประกวด โดยอนุญาตให้แต่เฉพาะสุภาพสตรีและสุภาพบุรุษเท่านั้นที่สามารถนั่งประกอบในกระทงได้ เนื่องจากเคยมีกรณีกระเทยที่แสดงพฤติกรรมและแต่งกายไม่เหมาะสมขึ้นไปนั่งในกระทง

งานนี้เดือดร้อนไปถึงเลขาธิการกลุ่มเชียงใหม่อารยะ ซึ่งได้เป็นตัวแทนเพศที่สามยื่นฟ้องนายกเทศมนตรีฯ ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพราะขัดต่อหลักความเสมอภาค ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คดีนี้จึงมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคของมนุษย์โดยตรง ซึ่งในการดำเนินชีวิตของเราก็มักจะต้องเกี่ยวข้องกับหลักการดังกล่าวอยู่เสมอ โดยที่มาตรา 30 **วรรคหนึ่ง**ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติในเรื่องความเสมอภาคไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” **วรรคสอง**บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” **วรรคสาม**บัญญัติว่า *“การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือ สุขภาพ สถานะของ*

บุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้" และ**วรรคสี่** บัญญัติว่า *"มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม"*

ปกติแล้วเมื่อพูดถึงหลักความเสมอภาค มักจะเข้าใจกันว่า คือ "การปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน" ซึ่งในความหมายที่ถูกต้องสมบูรณ์นั้นต้องขยายความเพิ่มเติมในคำว่า "ทุกคน" ว่าหมายถึง ทุกคนที่อยู่ในกลุ่มซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกันหรืออยู่ในประเภทเดียวกันด้วย ฉะนั้น ***"หลักความเสมอภาคที่แท้จริง"*** ก็คือ ***"การที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไป"***

สรุปสั้นๆ ได้ว่า "สาระสำคัญเหมือนปฏิบัติเหมือน สาระสำคัญต่างปฏิบัติต่าง" ยกตัวอย่างเช่น คนพิการซึ่งมีสภาพร่างกายแตกต่างจากคนปกติทั่วไป ก็ต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกไว้โดยเฉพาะเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ เช่น ที่จอดรถ ห้องน้ำ ทางเดิน ฯลฯ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมและไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค ในทางกลับกันหากเราปฏิบัติต่อคนพิการให้เหมือนกับคนปกติทั่วไป ก็อาจกลายเป็นความไม่เสมอภาคได้ เพราะเขามีความแตกต่างแต่เรากลับปฏิบัติต่อเขาเหมือนกับคนทั่วไป

ดังนั้น ในการปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันให้แตกต่างกันออกไปนั้น มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้วางข้อจำกัดว่า **การเลือกปฏิบัติ**ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือ สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือ ความคิดเห็นทางการเมือง **โดยไม่เป็นธรรมนั้นทำไม่ได้** แต่หากเป็น**การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ก็ย่อมทำได้** และไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค ซึ่งการจะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม ต้องดูที่ว่าในการปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวนั้น เป็นไป**ตามอำเภอใจ**และ**ปราศจากเหตุผล**หรือไม่ ?

คราวนี้กลับมาดูคดีห้ามกระเทยนั่งกระทงกันต่อครับ... โดยคดีนี้ศาลปกครองเชียงใหม่ได้วินิจฉัยว่า การจัดงานประเพณีลอยกระทงนั้น ถือเป็นการบำรุงรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานการให้โอกาสประชาชนทุกคนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วม การกีดกันกลุ่มบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งในท้องถิ่นไม่ให้มีส่วนร่วมด้วยเหตุ**สภาพทางกายหรือจิตใจ**ที่เป็น**กระเทยหรือเกย์ ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม** และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์จารีตประเพณีในชุมชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ประกาศของเทศบาลนครเชียงใหม่ในส่วนที่ระบุให้เฉพาะสุภาพสตรีและสุภาพบุรุษนั่งในกระทงจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คดีหมายเลขแดงที่ 211/2554)

เรื่องนี้จบลงที่ศาลชั้นต้นเนื่องจากเทศบาลนครเชียงใหม่ไม่อุทธรณ์ และได้เปลี่ยนจากคำว่า “สุภาพสตรีและสุภาพบุรุษ” มาเป็น “สุภาพชน” แทน ซึ่งข้อสรุปที่ได้จากคดีนี้ก็คือทุกคนมีโอกาสที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นเพศใดก็ตาม การปฏิบัติต่อเพศที่สามให้แตกต่างออกไปจึงเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค

อีกหนึ่งคดีคลาสสิกที่ศาลปกครองสูงสุดได้ชี้ให้เห็นถึงการพิจารณาในสาระสำคัญที่แท้จริงของหลักความเสมอภาค ซึ่งมักมีการหยิบยกมาพูดคุยกันในแวดวงวิชาการก็คือ กรณีของทนายความผู้มีกายพิการท่านหนึ่งที่ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการอัยการ โดยคณะกรรมการแพทย์มีความเห็นว่าทนายความท่านนี้ขาดคุณสมบัติเพราะมีกายพิการ เดินขากะเผลก กล้ามเนื้อแขนขาลีบทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด คณะกรรมการอัยการพิจารณาแล้วจึงมีมติไม่รับสมัครทนายความท่านดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า เป็นผู้มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ อันเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการพ.ศ. 2521 ซึ่งมาตรา 33 (11) กำหนดให้ผู้สมัครสอบบรรจุเป็นข้าราชการอัยการต้องไม่มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมจะเป็นข้าราชการอัยการ ทนายความท่านดังกล่าวเห็นว่าการตัดสิทธิตนเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงนำเรื่องขึ้นสู่ศาลปกครอง

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ***การที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับ***

สมัครผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมีรูปกายพิการไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยมาตรา 33 (11) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ ? ซึ่งเหตุผลในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการอัยการนั้นจะต้องมีความหนักแน่นว่าผู้ฟ้องคดีมีรูปกายไม่เหมาะสมอย่างไร ในอันที่จะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการอัยการได้

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพทนายความซึ่งได้เคยปฏิบัติงานในห้องพิจารณาคดี โดยยืนซักถามและถามค้านพยานในศาลโดยไม่เคยขออภิสิทธิ์กรณีใดเป็นพิเศษ และยังเคยเป็นทนายความอาสาให้คำปรึกษาแก่ประชาชน เคยเข้าฟังสอบคำให้การผู้ต้องหาร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ สามารถขับรถยนต์ส่วนตัวได้ รวมทั้งสามารถใช้แขนขวาเขียนหนังสือได้นานเช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป

ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการอัยการรับฟังความเห็นของคณะกรรมการแพทย์ **โดยที่มิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี** จึงไม่มีเหตุผลหนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีรูปกายพิการนั้น จะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้อย่างไร **มติของคณะกรรมการอัยการดังกล่าว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม**เพราะเหตุความแตกต่างในทางสภาพร่างกาย อันขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ (อ.142/2547) จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญเกี่ยวกับความสามารถของการปฏิบัติหน้าที่อัยการ การปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีให้แตกต่างจากผู้สมัครรายอื่นๆ จึงขัดกับหลักความเสมอภาคนั่นเอง

นอกจากนี้ผมยังมีคดีตัวอย่างเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมาให้เทียบเคียงกันด้วย โดยเรื่องนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นทนายความแต่อยากจะเป็นทนายความจึงได้สมัครเข้ารับการฝึกอบรมวิชาว่าความและได้สอบผ่านหลักสูตรดังกล่าวจนได้รับประกาศนียบัตร จึงได้ยื่นคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นทนายความ แต่ก็ต้องผิดหวังเมื่อคณะกรรมการสภาทนายความมีมติไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากพบว่าเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดฐานฟ้องเท็จและเบิกความเท็จในสมัยที่ยังรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนและ

ได้ถูกลงโทษทางวินัยปลดออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้ตนจะเคยต้องโทษจำคุกในคดีอาญาฐานฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ แต่ตนก็ได้อบรมและสอบผ่านหลักสูตรตามที่กำหนดเช่นเดียวกับผู้อบรมคนอื่นๆ ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้เป็นทนายความได้ มติของคณะกรรมการสภาทนายความดังกล่าวจึงขัดกับหลักความเสมอภาค

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า เมื่อมาตรา 35 (6) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอจดทะเบียนว่าต้องไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ดังนั้นหากคณะกรรมการสภาทนายความใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยสุจริตและชอบด้วยเหตุผล ก็ต้องถือว่าเป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อผู้ฟ้องคดีเคยต้องโทษจำคุกในความผิดฐานฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ซึ่งคณะกรรมการสภาทนายความเห็นว่าเป็นคดีประเภทที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความ เนื่องจากการประกอบอาชีพทนายความนั้นจะต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์เป็นพื้นฐาน ฉะนั้นการไม่รับคำขอจดทะเบียนเป็นทนายความของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นไปโดยสุจริตและชอบด้วยเหตุผล ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญ (อ.129/2554)

สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความแตกต่างในสาระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความ การปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีให้ต่างจากผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นทนายความรายอื่นๆ จึงไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค

ถึงตรงนี้...ผมขอสรุปหลักการที่จำง่ายๆ ในเรื่องความเสมอภาคว่า “สาระสำคัญเหมือนปฏิบัติเหมือน สาระสำคัญต่างปฏิบัติต่าง” โดยการที่จะปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันนั้นจะต้องให้เหตุผลอย่างชัดเจนได้ว่าเขามีสาระสำคัญในเรื่องนั้นๆ ที่แตกต่างจากคนอื่นๆ อย่างไร ?

นอกจากนี้การอ้างความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นการอ้างสิทธิ

ที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพราะไม่มีความเสมอภาคในสิ่งที่ผิดกฎหมาย เช่น เราทำผิดกฎหมายและถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินคดี จะมาอ้างว่าการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับเราโดยที่ไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดรายอื่น ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันขัดกับหลักความเสมอภาคไม่ได้

แต่สำหรับเทศกาลลอยกระทงที่จะถึงนี้... ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการลอยกระทงอย่างเท่าเทียม ไม่จำกัดเพศและวัยนะครับ และขอให้สนุกอย่างมีสติ รวมทั้งไม่ประมาทในเรื่องของภยันตรายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะจากพลุดอกไม้ไฟและประทัด *ท้ายนี้ผมขอจบบทความด้วยบทกลอนวันลอยกระทงที่ว่า...*

พร่างพรายพราวเพริศแพร้ว แสงเทียน
จันทร์ส่องแสงนวลเนียน ทั่วฟ้า
จับจีบกระทงเพียร ประณีต
แทนทดคุณจากข้าฯ สู่ท้อง สายชล

ครองธรรม ธรรมรัฐ

พฤติกรรมเช่นนี้...

เห็นทีต้องถอด...ยศ !

ที่ผ่านมาเราจะได้ยินกระแสเกี่ยวกับเรื่องการถอดยศกันมาก... ไม่ว่าจะเป็นการ “ถอดยศทหาร” หรือการ“ถอดยศตำรวจ” เนื่องจากทหารและตำรวจถือเป็นอาชีพที่ทรงเกียรติและมีบทบาทสำคัญต่อชาติบ้านเมือง...

โดยในการที่จะถอดยศทหารหรือตำรวจนั้น จะต้องมีเหตุหรือมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ซึ่งในกรณีตำรวจ ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีฯ ได้กำหนดเหตุที่ทำให้ตำรวจทั้งที่อยู่ในราชการหรือที่พ้นจากราชการแล้วต้องถูกถอดยศ เช่น *ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (ถือตามคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด) แม้ศาลจะรอการลงโทษก็ตาม, ทำความผิดถึงต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ,ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง,* ***เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง****, ต้องหาในคดีอาญาแล้วหลบหนีไปฯลฯ*

ซึ่ง**การถอดยศตำรวจนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง**ที่ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่สามารถทำตามอำเภอใจได้ ฉะนั้นในกรณีที่ตำรวจเห็นว่าตนถูกถอดยศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม จึงสามารถพึ่งศาลปกครองให้ตรวจสอบได้

เช่นในกรณีของจ่าสิบตำรวจสมควรที่ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยกันจับกุมร่วมกับผู้ต้องหารายอื่น ในข้อหาเล่นการพนัน และเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เนื่องจากในขณะที่ชุดตำรวจเข้าจับกุมผู้เล่นพนันไพ่ในบ้านหลังหนึ่งนั้นได้พบจ่าสิบตำรวจสมควรอยู่ในวงการพนันด้วย งานนี้จ่าสิบตำรวจสมควรให้การปฏิเสธโดยอ้างว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นสายลับ...และการจับกุมเกิดจากความเข้าใจผิดกัน

ข้ออ้างแบบนี้เห็นทีต้องพิสูจน์ครับ ! ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า การกระทำของจ่าสิบตำรวจสมควรนั้นยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เป็นความผิดฐานไม่ประพฤติตนให้เคร่งครัดต่อระเบียบแบบแผนของตำรวจ แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจกลับเห็นต่างว่าพฤติกรรมของจ่าสิบตำรวจสมควรถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงมีมติลงโทษให้ปลดออกจากราชการ **ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคจึงมีคำสั่งปลดจ่าสิบตำรวจสมควรออกจากราชการ รวมทั้งได้มีคำสั่งให้ถอดยศของจ่าสิบตำรวจสมควรด้วย**

จ่าสิบตำรวจสมควรยังมีความหวังที่จะได้ยศและตำแหน่งคืน จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยคดีนี้สู้กันจนถึงชั้นศาลสูง และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า การที่จ่าสิบตำรวจสมควรได้เข้าไปในบ้านที่เกิดเหตุ**โดยไม่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา**ให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่ทราบว่าบ้านหลังดังกล่าวมีการลักลอบเล่นการพนัน และจ่าสิบตำรวจสมควรก็**ไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจน**ว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นสายลับให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดที่มาจับกุม ประกอบกับขณะจับกุมจ่าสิบตำรวจสมควรก็**อยู่ในที่เกิดเหตุซึ่งกำลังเล่นการพนันกันอยู่** โดยที่ไม่ได้แสดงตัวว่าเป็นสายลับแต่อย่างใด

จึงน่าเชื่อว่าจ่าสิบตำรวจสมควรได้เข้าไปเล่นการพนันมิใช่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวอ้าง อันเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่เป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็น**ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การลงโทษปลดออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว** ส่วนพยานที่ให้การว่าจ่าสิบตำรวจสมควรไม่ได้เล่นพนันและเอกสารที่รับรองว่าจ่าสิบตำรวจสมควรได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่นั้นล้วนเป็นพยานที่เป็นคนใกล้ชิดและเป็นเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นในภายหลัง ซึ่งไม่ปรากฏในชั้นจับกุมหรือชั้นสอบสวนทางวินัย กรณีจึงยังไม่พอฟังได้ว่าจ่าสิบตำรวจสมควรได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในบ้านหลังดังกล่าวจริง

สำหรับประเด็นการ**ถอดยศของจ่าสิบตำรวจสมควร**นั้น เมื่อ พ.ร.บ. ยศตำรวจ พุทธศักราช 2480 ได้กำหนดว่าการถอดยศสัญญาบัตรหรือการถอด

ยศประทวน ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งสั่งได้ตามระเบียบราชการ โดยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีฯ ได้กำหนดให้อำนาจในการถอดยศนายตำรวจชั้นประทวนตั้งแต่จ่าสิบตำรวจลงมาเป็นอำนาจของผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า ดังนั้นเมื่อจ่าสิบตำรวจสมควรได้ถูกปลดออกจากราชการด้วยเหตุเป็น**ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นเหตุที่ทำให้ต้องถูกถอดยศ คำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคที่สั่งถอดยศจ่าสิบตำรวจสมควรจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว** *(อ.111/2552)*

สิ้นคำพิพากษาของศาล... จ่าสิบตำรวจสมควรก็ต้องกลายเป็นนายสมควรไปก่อนเวลาอันสมควรครับ...

เพื่อความครบเครื่องเรื่องถอดยศ มาว่ากันต่อถึง**กรณีการถอดยศทหาร** ซึ่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติว่า ***วินัยเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับทหาร*** เพราะฉะนั้นทหารทุกคนจักต้องรักษาโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนท่านให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิด โดยหากทหารผู้ใดกระทำผิดต่อวินัยทหารจะต้องรับทัณฑ์และอาจต้อง**ถูกปลดจากประจำการหรือถูกถอดจากยศทหาร**

โดยระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยผู้ซึ่งไม่สมควรจะดำรงอยู่ในยศทหารและบรรดาศักดิ์ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดลักษณะความผิดของผู้ที่ต้องถูกถอดยศเอาไว้ เช่น ทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยถือตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่ศาลจะรอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้, กระทำความผิดที่ต้องรับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่ศาลจะรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ หรือต้องรับโทษจำคุกไม่เกินความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท, ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง, **หนีราชการทหารในเวลาประจำการ**, ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ฯลฯ

อันที่จริง...การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารและการปลดจากประจำการหรือการถอดยศทหารซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารนั้นก็เป็นการใช้อำนาจทางปกครองเช่นกัน หากแต่ทหารมีศาลเฉพาะเป็นของตัวเองและเรื่องระเบียบวินัยถือเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับทหาร ฉะนั้นกฎหมายจัดตั้ง

ศาลปกครองฯ จึงได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นว่า ***การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง*** แต่สำหรับการใช้อำนาจทางปกครองในกรณีอื่นๆ ก็ยังคงต้องอยู่ในการตรวจสอบของศาลปกครอง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

สำหรับตัวอย่างคดีที่จะนำเสนอต่อนี้...ไม่ใช่คดีวินัยทหารโดยตรง หากแต่เป็นการฟ้องให้ชดใช้เงินจากการผิดสัญญาทุนการศึกษา อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ **“สัญญาทางปกครอง” ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง** โดยคดีได้มีประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับวินัยทหารและการถอดยศทหารที่น่าสนใจซ้อนอยู่ด้วย และศาลปกครองสูงสุดก็ได้ช่วยยืนยันในหลักการที่ว่า *วินัยเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับทหาร !*

คดีนี้ นายสำคัญซึ่งเป็นนายทหารหนุ่มนักเรียนนอกที่ได้รับทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีและโท ณ ประเทศสหรัฐอเมริกาจากกระทรวงกลาโหม ซึ่งในสัญญาได้ระบุเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้รับทุนจะต้องรับราชการในกระทรวงกลาโหมเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 เท่าของระยะเวลาที่ไปเรียน อีกทั้งจะต้องไม่ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาชดใช้ทุน และจะต้องไม่กระทำความผิดใดๆ จนเป็นเหตุให้ทางราชการปลดออกจากราชการ โดยหากมีการผิดสัญญาดังกล่าวผู้รับทุนและผู้ประกันจะต้องยินยอมชดใช้เงินเป็นจำนวน 3 เท่าของเงินรายเดือนและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ได้จ่ายไปในการศึกษาดังกล่าว

หลังจากเรียนจบแล้ว นายสำคัญก็ได้กลับมารับราชการที่กรมช่างโยธาทหารเรือ สังกัดกองทัพเรือ และต่อมากระทรวงกลาโหมก็ได้มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและปฏิบัติงานที่คณะกรรมาธิการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร เป็นเวลา 1 ปี เมื่อใกล้ครบกำหนดเวลาดังกล่าวประธานคณะกรรมาธิการการทหารฯ จึงได้มีหนังสือถึงต้นสังกัดเพื่อขอตัวนายสำคัญให้อยู่ช่วยราชการต่ออีก 1 ปี แต่ต้นสังกัดไม่ยินยอม นายสำคัญจึงได้จัดแจงทำหนังสือถึงเจ้ากรมกำลังพลทหารเรือแจ้งว่ากำลังจะมีการประสานและทำหนังสือฉบับใหม่เพื่อขอขยายเวลาให้ตนอยู่ช่วยราชการต่ออีก 3 เดือน โดยหากครบ 3 เดือนแล้วตนจะไปรายงานตัวต่อต้นสังกัด

จากนั้นนายสำคัญก็ได้อยู่ช่วยราชการที่เดิมต่อไป ทั้งที่ยังไม่ได้รับหนังสืออนุมัติอย่างเป็นทางการจากต้นสังกัด ครั้นพอครบกำหนดเวลา 3 เดือน นายสำคัญจึงไปรายงานตัวต่อต้นสังกัดและก็ต้องถึงกับหงายเก๋ง ! เมื่อทราบว่ากองทัพเรือได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีกระทำผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการเกินกว่า 15 วัน และสุดท้ายกระทรวงกลาโหมก็ได้มีคำสั่งให้ปลดนายสำคัญออกจากราชการรวมทั้งสั่งถอดยศทหารของนายสำคัญด้วย

ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น...นายสำคัญต้องตกเป็น "ผู้ผิดสัญญาทุนการศึกษา" ไปโดยปริยาย และต้องชดใช้เงินตามสัญญาโดยหักวันที่รับราชการชดใช้ออกแล้วยังคงเหลือเงินที่ต้องชำระทั้งสิ้น 13 ล้านบาท !!! นายสำคัญได้แต่ทำนิ่งเฉยไม่ยอมชำระ **กระทรวงกลาโหมจึงยื่นฟ้องนายสำคัญและผู้ค้ำประกันต่อศาลปกครองเพื่อให้ชำระเงินเนื่องจากการผิดสัญญาทุนการศึกษาดังกล่าว**

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า **นายสำคัญผิดสัญญาทุนการศึกษาจริง เพราะได้กระทำความผิดจนเป็นเหตุให้ทางราชการ**ต้องปลดออกจากราชการ เนื่องจากไม่ไปรายงานตัวต่อต้นสังกัดทั้งที่ทราบดีอยู่แล้วว่ายังไม่ได้รับการอนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งประธานคณะกรรมาธิการการทหารฯ นั้นไม่ถือเป็นผู้บังคับบัญชาของนายสำคัญ จึงทำให้ต้องถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและผลการสอบสวนสรุปว่านายสำคัญจงใจขาดราชการเกินกว่า 15 วัน อันเป็นความผิดฐานหนีราชการในเวลาประจำการตามมติสภากลาโหมฯ ซึ่งมีโทษปลดออกจากราชการ ประกอบกับระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยผู้ซึ่งไม่สมควรจะดำรงอยู่ในยศทหารและบรรดาศักดิ์ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้การหนีราชการทหารในเวลาประจำการ อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องถูกถอดออกจากยศทหารด้วย และการที่นายสำคัญไม่ไปรายงานตัวต่อต้นสังกัดตามเวลาที่กำหนดนั้นถือเป็นการกระทำผิดวินัยทหารฐานขาดราชการและขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 อันมีโทษต้องถูกปลดออกจากประจำการหรือถูกถอดยศ

ดังนั้น ขั้นตอนต่างๆ ที่กระทรวงกลาโหมดำเนินการจนกระทั่งมีคำสั่งปลดนายสำคัญออกจากราชการและถอดยศของนายสำคัญนั้น จึงชอบด้วยกฎหมาย

และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนแล้ว **กระทรวงกลาโหมจึงมีสิทธิที่จะเรียกให้นายสำคัญชำระเงินจากการผิดสัญญาทุนการศึกษาดังกล่าว** ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้นายสำคัญและผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจากการผิดสัญญาพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่กระทรวงกลาโหม ภายใน 30 วัน (อ.377/2554)

งานนี้เรียกได้ว่า... นายสำคัญได้ทำการสกัดดาวรุ่งตัวเองไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์... แถมยังต้องชดใช้เงินค่าทุนการศึกษาจำนวนมากมายอีกด้วย... แบบนี้ใช่ไหมครับที่เขาเรียกกันว่า “บทเรียนราคาแพง”

ข้าราชการทหารและตำรวจ ผู้เป็นที่พึ่งของประชาชน...เมื่อเป็นบุคคลที่อยู่ในเครื่องแบบอันทรงเกียรติ ก็ควรต้องเป็นแบบอย่างที่ดี และระมัดระวังไม่นำพาตัวเองไปสู่เหตุที่อาจทำให้ถูกถอดยศได้ และขอเป็นกำลังใจให้กับทหารตำรวจซึ่งส่วนมากมีความตั้งใจดีขอให้ท่านปฏิบัติหน้าที่ด้วยความภาคภูมิใจ เพราะยศที่บ่าของท่านเป็นยศที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้ครับ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ

เสรีภาพในการชุมนุม VS อำนาจรัฐ ในการสลายการชุมนุม ความชัดเจน บนสถานการณ์ที่ต้อง ปะ ฉะ ดะ !!!

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า... การชุมนุมหรือการเดินขบวนประท้วง ที่บางท่านเรียกกันว่าการเมืองข้างถนนนั้น เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการแสดงออกทางความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลของตนตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นที่ยอมรับว่ามีผลทางการเมืองทั้งในต่างประเทศและบ้านเรา

ในประเทศเยอรมนี มีกรณีน่าสนใจเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้แฝงตัวเข้าไปปะปนอยู่กับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยที่มิได้แต่งเครื่องแบบและมิได้แสดงตนให้ผู้นำในการชุมนุมทราบ ซึ่งในการชุมนุมดังกล่าวได้จัดให้มีการแสดงละครรวมทั้งได้แจกใบปลิวให้กลุ่มผู้ชุมนุมทราบว่า ส่วนหนึ่งของการแสดงจะมีตัวละครที่เป็นทหารจะใช้อาวุธปลอมเข้าร่วมในการแสดงด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบเรื่องจึงได้สั่งห้ามการแสดงชุดดังกล่าวทันที เพราะเห็นว่าขัดต่อพระราชบัญญัติอาวุธและพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

เรื่องนี้ศาลปกครองแห่งเมืองคาสเซิล ประเทศเยอรมนี ได้วินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้แสดงตนให้ผู้นำการชุมนุมทราบก่อนถือเป็นการขัดต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ส่วนประเด็นการแสดงละครนั้น ถือเป็นการแสดงออกทางด้านความคิดเห็นทางการเมืองอย่างหนึ่ง การตีความเสรีภาพในการชุมนุมในกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาประกอบกับเสรีภาพทางด้านศิลปะด้วย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมนี ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่าเสรีภาพทางด้านศิลปะหมายความรวมถึงการแสดงละครทางด้านการเมืองบนท้องถนนด้วย อีกทั้งผู้ชุมนุมยังแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการแสดงออกทางการเมือง โดยได้มีการแจกใบปลิวให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการแสดงดังกล่าว **คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ห้ามมิให้มีการแสดงละครนั้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

เรื่องนี้ข้อกฎหมายที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีค่อนข้างชัดเจนครับ เพราะบ้านเขาได้มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาใช้บังคับ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยวางหลักในประเด็นที่พิพาทไว้แล้ว

สำหรับการชุมนุมสาธารณะในบ้านเราที่ผ่านมา ก็ต้องถือว่ามีวิวัฒนาการค่อนข้างมากเช่นกัน โดยผู้ชุมนุมจะอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 63 ที่บัญญัติว่า **"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ"** ในการแสดงออกความคิดเห็นทางการเมืองในที่สาธารณะ ซึ่งมาตรา 63 ดังกล่าวเป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างกว้างเอาไว้ครับ...

ในขณะที่การชุมนุมประท้วงในบ้านเราค่อนข้างเข้มข้น และเรายังไม่มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาเพื่อใช้ในการควบคุมหรือจัดระเบียบการชุมนุมดังกล่าว ทำให้การชุมนุมที่ผ่านมาไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุม ที่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าย่อมต้องไปกระทบต่อการใช้พื้นที่สาธารณะและการใช้ชีวิตของบุคคลทั่วไป รวมทั้งความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุม จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในหลายประการโดยเฉพาะในเวลาที่ต้องมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ

หากย้อนดูประวัติศาสตร์ของไทย จะพบว่ามีเหตุการณ์ปะทะกันที่ค่อนข้างรุนแรงระหว่างกลุ่มผู้ประท้วงกับฝ่ายรัฐในหลายครั้ง อาทิ การสลายการชุมนุมในยุครัฐบาลทหารทั้งตุลามหาวิปโยคและพฤษภาทมิฬ การสลายการชุมนุมกรณี กรือเซะ-ตากใบ กระทั่งการสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ ในเหตุการณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 มาจนถึงการสลายการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงในปี 2553 และล่าสุดกลุ่ม กปปส.ในปี 2557 ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะหากการสลายการชุมนุมนั้นมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสากล เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นบทเรียนสำคัญที่ทุกฝ่ายควรต้องเรียนรู้ร่วมกันเพื่อพัฒนามาตรฐานในการชุมนุมสาธารณะของบ้านเราต่อไป

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมที่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น มีกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาตัดสินแล้ว 2 คดี ซึ่งผมเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุมรวมทั้งขอบเขต

ของการใช้อำนาจรัฐในการสลายการชุมนุมด้วย

โดยคดีแรกนี้... หลายท่านคงยังจำได้กรณีการประท้วงคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ที่ จ. สงขลา ซึ่งกลุ่มผู้ชุมนุมต้องการจะเดินทางไปยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีที่ได้มาประชุม ครม. นอกสถานที่ เพื่อเรียกร้องให้ทบทวนการอนุมัติโครงการดังกล่าว แต่ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจนำแผงเหล็กมากั้นขวางไว้ แม้จะได้มีการเจรจากันแต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้ สุดท้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม ผู้เสียหายจึงยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย ให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

โดยที่มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศอาวุธไว้ คดีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า **ผู้ชุมนุมได้ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ ?**

เรื่องนี้ศาลปกครองได้ให้เหตุผลอย่างน่าสนใจในการตีความประเด็นดังกล่าวไว้ดังนี้ครับ...

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งแถวใช้กระบองเคาะโล่และดาหน้าเข้าหากลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้โล่ผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมให้ถอยร่นไปนั้น ไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการอย่างใดที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ประกาศว่าจะใช้กำลังสลายการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมกระทำผิดอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาวุธของผู้ชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยึดได้ คือไม้ธงและกรรไกรนั้น มิใช่อาวุธโดยสภาพ หากแต่จะเป็นอาวุธได้ก็โดยได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ ซึ่ง**ในการชุมนุมไม่ปรากฏว่าผู้ชุมนุมมีเจตนามาแต่แรกที่จะให้มีการนำไม้ไผ่หรือกรรไกรเพื่อใช้เป็นอาวุธ แต่ได้ใช้เป็นอาวุธหลังจากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ผลักดันเพื่อสลายการชุมนุม ซึ่งเป็นเจตนาที่เกิดขึ้นขณะนั้นของผู้ชุมนุมแต่ละคน มิใช่เจตนาที่เกิดขึ้นแต่แรกของผู้ชุมนุม**

ส่วนมีดสปาต้าและมีดพับ กับหนังสติ๊กด้ามไม้ นั้น แม้จะเป็นอาวุธโดยสภาพแต่ก็มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนคนในกลุ่มผู้ชุมนุม ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้มีเจตนาร่วมกันที่จะพกพาอาวุธดังกล่าวมาแต่แรก จึงเชื่อว่าการพาอาวุธข้างต้นนั้นเป็นเจตนาของผู้ที่เป็นเจ้าของโดยลำพัง ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มผู้ชุมนุมไม่น่า

จะรู้เห็นด้วย **การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ**

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจสลายการชุมนุม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีได้ จึงเห็นสมควรกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี *(คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555)*

สำหรับใน**คดีที่สอง**นี้ เป็นเหตุการณ์ที่ค่อนข้างสร้างความสะเทือนใจให้กับสังคม ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาตัดสินไปแล้วเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2555 ในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 รัฐบาลในขณะนั้นมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้รับผิดชอบในการสลายการชุมนุมดังกล่าว โดยกลุ่มพันธมิตรฯ ได้รวมตัวกันเพื่อขัดขวางมิให้รัฐบาลเข้าไปแถลงนโยบายในสภา เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้แก๊สน้ำตาเข้าสลายการชุมนุมอย่างดุเดือด ผลก็คือมีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมากรวมทั้งมีผู้เสียชีวิตด้วย

ผู้เสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าว จึงได้ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักการสากล อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางในคดีนี้ ได้วางหลักในเรื่องการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีสาระสำคัญว่า...

จากการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนคำให้การของสื่อมวลชน พยาบาลและแพทย์สนาม รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ต่างก็สอดคล้องกันว่า ในวันดังกล่าวนับแต่เวลา 05.00 น.–24.00 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำอาวุธชนิดต่างๆ ซึ่งมีอันตรายโดยสภาพมาใช้ในการสลายการชุมนุมต่อเนื่อง 4 ช่วง รวม 18 ชั่วโมง โดยมิได้ปฏิบัติตามหลักการมาตรฐานของสากล

กล่าวคือ หลักการสลายการชุมนุมตามมาตรฐานสากลจะต้องเริ่มจากการเจรจาต่อรอง หากไม่สามารถต่อรองได้จึงจะใช้มาตรการสลายการชุมนุมจากเบาไป

หาหนัก ด้วยวิธีการใช้โล่กำบังผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุม หากไม่ได้ผลจึงจะใช้มาตรการฉีดน้ำจากรถดับเพลิง หากใช้น้ำฉีดแล้วไม่ได้ผล จึงจะใช้แก๊สน้ำตา โดยทั้งสามขั้นตอนดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมทราบก่อน อีกทั้งหลักการใช้แก๊สน้ำตาชนิดขว้างนั้น ควรขว้างให้ตกห่างจากฝูงชนมากกว่า 3 เมตร ในทิศทางเหนือลม ส่วนการยิงระเบิดแก๊สน้ำตา ควรใช้มุมยิง 25-45 องศา โดยยิงห่างฝูงชน 60-90 เมตร ซึ่งทั้งสองแบบไม่ควรขว้างหรือเล็งไปยังตัวบุคคลโดยตรง

แต่จากคำให้การของพยานที่อยู่ในเหตุการณ์ต่างก็ยืนยันว่าเจ้าหน้าที่มิได้มีการประกาศเตือน รวมทั้งมิได้ใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักตามแผน “กรกฎ/48” ที่ได้วางไว้แต่แรก โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ขว้างและยิงแก๊สน้ำตาไปยังผู้ชุมนุมโดยตรงและยิงเข้าใส่เจ้าหน้าที่แพทย์พยาบาลที่เข้าไปช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บ โดยไม่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ประกอบกับการทดสอบยิงและขว้างระเบิดแก๊สน้ำตาที่ใช้ในการสลายการชุมนุมพบว่า มีอานุภาพในการทำลายรุนแรงหากโดนร่างกายคน จึงฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้กระทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนที่เขียนไว้ในแผน กรณีจึงเป็นการจงใจกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า เหตุที่ต้องใช้ระเบิดแก๊สน้ำตา เพราะผู้ชุมนุมใช้หนังสติ๊กยิงด้วยลูกแก้ว และใช้กระบอง ธงด้ามเหล็ก ไม้เบสบอล ท่อนไม้ทำร้ายเจ้าหน้าที่ รวมทั้งนำยางรถยนต์ราดด้วยน้ำมันและแผงเหล็กมากั้นถนนมิให้เจ้าหน้าที่เข้าไปในแนวตั้งของผู้ชุมนุมได้ ตลอดจนปลุกระดมให้มวลชนเข้าไปทำร้ายสมาชิกรัฐสภาและบุกกองบัญชาการตำรวจนครบาล อันเป็นการชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 63 นั้น จากข้อเท็จจริงพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บ 78 นาย แต่ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ 1,003 ราย ซึ่งในวันดังกล่าวมีผู้ชุมนุมหลายหมื่นคนหากมีการยุยงปลุกระดมให้ทำลายสถานที่ราชการ บุกจับสมาชิกรัฐสภา ลำพังกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจประมาณ 2,500 นาย ย่อมไม่อาจต้านทานได้ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมกับเหตุในการสลายการชุมนุมโดยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน

ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดแต่ละรายโดยใช้หลักการในการกำหนดค่าเสียหาย

ตามมติครม.วันที่ 10 ม.ค.55 ฯ โดยหากผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายตามมติ ครม. ดังกล่าวไปแล้วเพียงใด ให้คงมีสิทธิรับค่าทดแทนความเสียหายเท่าที่เหลือตามคำพิพากษาเพียงนั้น และภายใน 2 ปี หากผู้ฟ้องคดีรายใดยังคงต้องรักษาตัวต่อเนื่องอันเป็นผลจากการกระทำละเมิดดังกล่าว ศาลยังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้เพิ่มเติมได้อีก ***(คดีหมายเลขแดงที่ 1862/2555)***

จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีแรกนั้น ศาลได้วางหลักในการพิจารณาลักษณะของการชุมนุมโดยสงบและปราศอาวุธตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยจะ**มุ่งเน้นดูที่เจตนาของผู้ชุมนุมโดยเฉพาะเจตนาแรกว่าประสงค์ที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างแท้จริงหรือไม่** ส่วนในคดีที่สอง ศาลปกครองก็ได้วางหลักการเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ว่า **หากการชุมนุมได้มีการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะดำเนินการสลายการชุมนุมได้ แต่จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและต้องเป็นไปตามหลักการมาตรฐานสากลครับ**

ครองธรรม ธรรมรัฐ

หนูสอบไม่ผ่าน... ฟ้องศาลตรวจสอบอาจารย์ได้ไหม ???

"สอบได้เป็นเรื่องตลก สอบตกเป็นเรื่องธรรมชาติ" วลีคลาสสิกที่เอาไว้ปลอบใจผู้สอบไม่ผ่านที่ใช้กันมาทุกยุคทุกสมัย...

จะว่าไปแล้ว...เรื่องการสอบนี้ เป็นเรื่องที่หนีไม่พ้นกันเลยจริงๆ ครับ แม้จะผ่านวัยเรียนเข้ามาสู่วัยทำงานแล้วก็ตาม ก็ยังต้องมีการเรียนเพิ่มเติม ซึ่งก็ต้องมีการประเมินผลหรือสอบวัดผลอีกเช่นกัน และที่ทรมานใจใครหลายคนเห็นจะเป็นการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์ ที่เวลาขึ้นสอบทีไร ใจก็เต้น ตึ้กตั้กๆ ทุกทีไป... *ที่พูดเช่นนี้...เพราะครองธรรมก็ยังรู้สึกอย่างนั้นเช่นกันครับ...*

ที่ผ่านมาเราคงได้ยินข่าวเรื่องของอาจารย์ที่ใช้เกรดมาเป็นข้อต่อรองกับนักศึกษาในหลายๆ กรณีซึ่งถือเป็นเรื่องที่น่าละอายและผิดจรรยาบรรณ ...และมีหลายคนตั้งคำถามกับผมว่า ถ้าเราสอบไม่ผ่าน ทั้งที่เห็นว่าตัวเองน่าจะสอบผ่าน หรือเห็นว่าอาจารย์หรือคณะกรรมการมีอคติหรือให้คะแนนโดยไม่เป็นธรรม ***จะสามารถฟ้องศาลปกครองให้ตรวจสอบได้หรือไม่ ?***

คำถามนี้น่าสนใจ... ผมเลยขอนำคำตอบมาเฉลยกันในคอลัมน์ครบเครื่องคดีปกครองด้วยครับ

กรณีการฟ้องโต้แย้งผลการสอบของสถาบันการศึกษาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ถือเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งก็คือ การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือใช้อำนาจทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้เพราะศาลปกครองสูงสุดได้เคยวางหลักไว้แล้วว่า "การจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผลการศึกษา **เป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ในทางปกครองที่ต้องควบคุมดูแลเพื่อให้การจัดการศึกษา**

ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งบรรลุผล โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง (สถาบันการศึกษาของรัฐ) หรืออาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนดำเนินการแทน" ดังนั้นสถาบันการศึกษาที่เป็นเอกชนก็อยู่ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองคือการจัดการศึกษา จึงถือเป็นหน่วยงานทางปกครองเช่นเดียวกันกับสถาบันการศึกษาของรัฐ และอาจารย์หรือคณะกรรมการผู้ซึ่งปฏิบัติงานในสถาบันการศึกษาก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนประกาศผลการสอบ ใบแจ้งผลการสอบ หรือมติของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นั้นถือเป็นคำสั่งทางปกครอง *ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*

ฉะนั้น ในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบหรือใบแจ้งผลการสอบ หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง *(ซึ่งก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีในมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 49 มาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ รวมทั้งมาตรา 40 มาตรา 44 และมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกันด้วย)*

ประเด็นสำคัญก็คือ เมื่อฟ้องคดีต่อศาลได้แล้ว ศาลท่านจะมีอำนาจหรือมีขอบเขตในการตรวจสอบได้แค่ไหน เพียงใด ?

ประเด็นนี้น่าสนใจมากครับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นแนวทางไว้แล้ว... ในคดีที่นางสาวหนูดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และมหาวิทยาลัยที่ได้ประกาศผลให้ตนไม่ผ่านเกณฑ์การสอบวิทยานิพนธ์เป็นครั้งที่สอง โดยนางสาวหนูดีได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบของผลการสอบดังกล่าวไว้ 3 ประการดังนี้

1. ความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการสอบ *เนื่องจากเมื่อครั้งที่นางสาวหนูดีไม่ผ่านการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งแรก นางสาวหนูดีได้เคยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว แต่ในครั้งนั้นศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากนางสาวหนูดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล คือยังไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งผลการสอบกับทางมหาวิทยาลัยเสียก่อน*

ดังนั้นในการสอบครั้งที่สองนี้ นางสาวหนูดีจึงได้ร้องขอให้มีการเปลี่ยนคณะกรรมการสอบชุดใหม่ เพราะเห็นว่าเคยเป็นคู่กรณีกันในศาลมาแล้วและเคยประเมินให้ตนไม่ผ่านในการสอบครั้งแรก อันเป็นกรณีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาผลการสอบไม่เป็นกลางได้ (ทั้งนี้ตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ) แต่ทางมหาวิทยาลัยก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบแต่อย่างใด และผลก็คือนางสาวหนูดีไม่ผ่านเกณฑ์การสอบเช่นเดิม...

ข้อโต้แย้งของนางสาวหนูดีประเด็นนี้ **ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า** ในการโต้แย้งความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการสอบดังกล่าว ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือมีพยานหลักฐานใดที่สนับสนุนอย่างชัดเจนว่า การไม่เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบจะทำให้การพิจารณาผลสอบเสียความเป็นกลางอย่างไร ในทางกลับกันมหาวิทยาลัยยังได้ให้โอกาสโดยอนุมัติขยายเวลาการศึกษาเป็นกรณีพิเศษเพื่อให้นางสาวหนูดีได้เข้าสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งที่สอง โดยได้ให้เหตุผลของการที่ไม่เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบว่า เนื่องจากมีระยะเวลาจำกัดหากเปลี่ยนกรรมการจะต้องมีการอ่านตรวจวิทยานิพนธ์ของนางสาวหนูดีใหม่ทั้งหมดซึ่งจะไม่ทันเวลา อันเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ *กรณีจึงยังไม่ถือว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาผลสอบวิทยานิพนธ์ของนางสาวหนูดีเกิดความไม่เป็นกลาง*

2. มหาวิทยาลัยเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับนางสาวหนูดี เนื่องจากได้ปฏิบัติต่อนางสาวหนูดีแตกต่างจากนักศึกษาคนอื่นๆ โดยใช้เวลาสอบนางสาวหนูดีนานถึง 5 ชั่วโมง !! รวมทั้งยังมีการบันทึกวีดีโอจนทำให้เกิดความกดดันและไม่มีสมาธินั้น ศาลเห็นว่า ตามข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสอบวิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัย *ไม่ได้มีการกำหนดเวลาในการสอบไว้* ซึ่งโดยหลักการ *ผู้เข้าสอบจะต้องแสดงให้คณะกรรมการเห็นว่าตนมีความรู้ความสามารถและมีความเข้าใจในรายงานการศึกษาหรือวิทยานิพนธ์ที่ตนได้จัดทำขึ้นเป็นอย่างดี จึงจะผ่านการสอบ* สำหรับการบันทึกวีดีโอนั้น มหาวิทยาลัยได้ให้เหตุผลว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ในภายหลัง ซึ่งเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ รวมทั้งน่าจะเป็นคุณกับนางสาวหนูดีในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการสอบเกิดขึ้น

3. คุณภาพผลการศึกษาของนางสาวหนูดีอยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกันกับนักศึกษาคนอื่นๆ ที่ผ่านการสอบ ประเด็นนี้เป็นการพิจารณาในเนื้อหาของวิทยา-

นิพนธ์หรือการให้คะแนนสอบของอาจารย์หรือคณะกรรมการแต่ละท่าน ที่**ศาลเห็นว่า** การให้คะแนนสอบดังกล่าวถือเป็น*ดุลพินิจในทางวิชาการซึ่งต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านของผู้เชี่ยวชาญ*หรือของอาจารย์แต่ละท่าน อันเป็นดุลพินิจโดยแท้ที่ศาลไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่ชัดแจ้งว่ากรรมการสอบได้จงใจใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยไม่สุจริตหรือเป็นการกลั่นแกล้งนางสาวหนูดี

ฉะนั้น เมื่อการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งที่สองนี้ ทางมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการ**โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว** ประกาศผลการสอบที่ให้นางสาวหนูดีสอบไม่ผ่าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย *(คดีหมายเลขแดงที่ อ.536/2554)*

จากกรณีของนางสาวหนูดี จะเห็นได้ว่า...ในการตรวจสอบเกี่ยวกับผลการสอบนั้น ศาลจะตรวจสอบในส่วนของหลักเกณฑ์หรือข้อกฎหมายว่าได้มีการดำเนินการโดยถูกต้อง ชอบธรรมหรือไม่ แต่ศาลจะไม่เข้าไปดูในส่วนของการให้คะแนนว่าควรให้คะแนนเท่าไร คะแนนที่ให้เหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากเป็นดุลพินิจทางวิชาการของอาจารย์แต่ละท่าน ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่ว่าการประเมินผลการศึกษาของนักศึกษาแต่ละรายนั้นเป็น ***"อำนาจเด็ดขาด"*** ของคณะกรรมการสอบ ที่ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบได้ แต่ศาลใช้หลัก ***"การตรวจสอบขั้นต่ำ"*** คือ การเข้าไปตรวจสอบในเรื่องของเงื่อนไขการใช้อำนาจว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เช่น คณะกรรมการมีความเป็นกลางและจัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การวัดผลได้ดำเนินไปตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบของมหาวิทยาลัยหรือไม่

ดังเช่น ในกรณีที่อาจารย์ท่านหนึ่งซึ่งได้เคยฝ่าฝืนกฎเกี่ยวกับการปกปิดชื่อนักศึกษาในกระดาษคำตอบในการสอบสมัยหนึ่งมาแล้ว ยังคงเป็นกรรมการสอบวัดผลในการสอบซ่อมในสมัยเดียวกันอีก ซึ่งถือว่าขัดกับหลักความเป็นกลาง หรือกรณีอาจารย์ซึ่งได้ประเมินให้นักศึกษาคนหนึ่งสอบตก โดยปรากฏหลักฐานจากรายงานการประชุมว่า กรรมการผู้นั้นและนักศึกษาคนดังกล่าวได้เคยขัดแย้งโต้เถียงกันในที่ประชุม และอธิการบดีได้ขอให้อาจารย์ท่านดังกล่าวทบทวนผลการสอบแต่ได้รับการปฏิเสธ จึงเป็นข้อสันนิษฐานที่เพียงพอว่า กรรมการผู้นั้นมีอคติกับนักศึกษาคนดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลให้การพิจารณาผลการสอบนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ถึงตรงนี้คงชัดเจนแล้วนะครับ... เกี่ยวกับขอบเขตหรืออำนาจในการตรวจสอบผลการสอบของศาล และผมขอเพิ่มเติมในส่วนของผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีซึ่งเป็นสิทธิของผู้สอบเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้นพ่อแม่พี่น้องจึงไม่อาจฟ้องแทนกันได้นะครับ สำหรับกรณีผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ศาลปกครองก็อาจพิจารณาอนุญาตให้ยื่นฟ้องคดีด้วยตนเองได้ แต่ถ้าต่ำกว่า 15 ปี จึงจะให้พ่อแม่หรือผู้ปกครองฟ้องแทนได้

นอกจากนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกาศผลการสอบ ยังสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีละเมิดได้อีกด้วย เช่น การที่มหาวิทยาลัยประกาศผลสอบล่าช้า ทำให้นักศึกษาต้องลงทะเบียนเรียนในภาคการศึกษาถัดไป ทั้งที่หากมีการประกาศผลสอบตามเวลาปกติ ก็จะทราบว่าผลการเรียนอยู่ในภาวะรอพินิจซึ่งต้องพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาไปแล้ว ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องชดใช้เงินที่นักศึกษาได้ลงทะเบียนเรียนในภาคการศึกษาถัดไปคืน หรือกรณีที่นักศึกษาได้รับประกาศนียบัตรล่าช้า ทำให้ขาดโอกาสที่จะเข้าทำงานในช่วงเวลาดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย เป็นต้น

ตัวอย่างคดีที่ผมนำมาฝากกันนี้... จึงน่าจะเป็นประโยชน์กับนักเรียนนักศึกษาในการปกป้องรักษาสิทธิของตัวเองนะครับ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ

แพทยสภา

องค์กรวิชาชีพที่ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐ

แพทยสภา องค์กรซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามหลักจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม การสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตลอดจนการรับรองปริญญาประกาศนียบัตรในสาขาวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยมีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ

โดยสถานะแล้ว.. แพทยสภามิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หากแต่ในการทำหน้าที่ของแพทยสภานั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองในการควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม กล่าวคือเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐในการควบคุมตรวจสอบการประกอบวิชาชีพแพทย์ แพทยสภาจึงมีลักษณะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ฉะนั้น เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของแพทยสภา เช่น กรณีผู้ป่วยหรือญาติของผู้ป่วยที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายร้องเรียนกล่าวหาหรือกล่าวโทษแพทย์ผู้ทำการรักษาต่อแพทยสภาว่าไม่ปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ โดยหากแพทยสภาพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษและผู้ร้องเรียนไม่เห็นด้วย หรือในกรณีที่แพทยสภาวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งลงโทษพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ผู้ถูกร้องเรียน และ

แพทย์ผู้ถูกร้องเรียนไม่เห็นด้วย ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของแพทยสภาทั้งสองกรณีดังกล่าวสามารถนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ ทั้งนี้เพราะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของแพทยสภา อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ หากคู่กรณีพอใจหรือยอมรับในคำสั่งซึ่งก็คือมติหรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภา เรื่องก็เป็นอันยุติ แต่หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก็สามารถที่จะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของแพทยสภาได้นั่นเอง

โดยที่คำสั่งยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษของแพทยสภา หรือคำสั่งลงโทษของแพทยสภานั้น มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่ด้วยเหตุที่คำสั่งของแพทยสภานั้นเป็นคำสั่งในรูปของคณะกรรมการ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 44 ประกอบมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้นคู่กรณีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เลยโดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อน กล่าวคือสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ตามมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งก็คือนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง**คำสั่งหรือผลการพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภานั่นเอง**

โอกาสนี้ผมได้นำตัวอย่างกรณีที่แพทย์ผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของแพทยสภา แล้วนำเรื่องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว จำนวน 2 คดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

คดีแรก ผู้ฟ้องคดีได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ต่อมาได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปรามและเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขเข้าตรวจค้นสถานพยาบาลพร้อมทั้งได้

จับกุมผู้ฟ้องคดีกับลูกจ้างจำนวน 2 คน โดยกล่าวหาว่าร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอม และปล่อยปละละเลยให้บุคคลอื่นประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ ต่อมาพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดี แต่ได้ฟ้องลูกจ้างของสถานพยาบาล 2 คนต่อศาลอาญา ในข้อหาร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอมและประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนรับอนุญาต

เลขาธิการแพทยสภาจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมพิจารณา โดยคณะอนุกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีแม้จะอ้างว่ามิได้รู้เห็นถึงการกระทำของผู้กระทำผิด ก็หาทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นความรับผิดได้ไม่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลซึ่งต้องมีหน้าที่ดูแลบริหารงานภายในสถานพยาบาลตลอดจนดูแลความเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ในสถานพยาบาลให้ถูกต้องตามกฎระเบียบ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการประพฤติผิดข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 หมวด 7 ข้อ 4 เห็นควรลงโทษภาคทัณฑ์ กรณีสนับสนุนให้มีการประกอบวิชาชีพโดยผิดกฎหมายในสถานพยาบาลของตน แพทยสภาจึงได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การรับฟังข้อเท็จจริงในการลงโทษตนคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง เพราะกรณียังไม่เป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลเป็นผู้กระทำผิดจริงหรือไม่ เนื่องจากคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญาในข้อหาประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ได้รับอนุญาต และร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอม อันเป็นความผิดตามมาตรา 302 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งศาลอาญามีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำความผิดจริง และคดีอยู่ในระหว่างอุทธรณ์

แต่โดยที่การพิจารณาจริยธรรมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและการดำเนินการสถานพยาบาลของแพทยสภากรณีสถานพยาบาลถูกกล่าวหาว่า

สนับสนุนให้มีการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยผิดกฎหมายในสถานพยาบาล และเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดฐานประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ชอบ ซึ่งไม่มีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมฯ ที่กำหนดไว้ว่าต้องรอผลของการดำเนินคดีอาญาให้ถึงที่สุดก่อนถึงจะดำเนินการได้

ดังนั้น แม้คดีอาญาจะยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์โดยคดียังไม่ถึงที่สุดก็ตาม ก็หามีผลต่อการดำเนินการของแพทยสภาแต่อย่างใด โดยในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติผิดจริยธรรมหรือไม่นั้น คณะอนุกรรมการสอบสวนและแพทยสภามีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับคณะอนุกรรมการสอบสวนได้มีการแจ้งข้อกล่าวโทษและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามข้อ 15 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ใช้สิทธิดังกล่าวแล้วและมิได้โต้แย้งว่าข้อเท็จจริงที่คณะอนุกรรมการสอบสวนแสวงหาได้ผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง อีกทั้งจากพยานหลักฐานที่พบในสถานพยาบาลและการที่เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลให้การรับสารภาพว่าได้ทำแท้งให้คนไข้ด้วยตนเอง จึงเป็นกรณีที่มีน้ำหนักและมีเหตุผลควรแก่การรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดในสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีจริง

เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้รับรายงานจากคณะอนุกรรมการสอบสวนประกอบด้วยพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามหมวด 7 ข้อ 4 ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 แพทยสภาจึงมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่จำต้องรอคำวินิจฉัยของศาลในคดีอาญาให้ถึงที่สุดก่อน การที่คณะกรรมการแพทยสภามีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งแพทยสภาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นมติและคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คดีหมายเลขแดงที่ อ.230/2552)

คดีที่สอง คดีนี้สืบเนื่องมาจากได้มี ส.ส.ส่งหนังสือที่มีผู้ร้องเรียนต่อเลขาธิการแพทยสภา เพื่อขอให้ตรวจสอบการเปิดคลินิกศัลยกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เคยเปิดคลินิกทำศัลยกรรมที่ต่างจังหวัด

มาแล้ว โดยได้ทำการดูดไขมันของผู้ที่มาทำการรักษารายหนึ่งจนเสียชีวิตและได้ถูกสั่งปิดระหว่างรอผลการพิจารณาของแพทยสภา พร้อมกับได้แนบวารสารที่มีภาพโฆษณาเชิญชวนทำศัลยกรรมดวงตาที่คลินิกของผู้ฟ้องคดีในกรุงเทพมหานครมาด้วย เรื่องนี้จึงเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการแพทยสภา

คณะอนุกรรมการสอบสวนได้ตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 (หมวด 7 ข้อ 2) กล่าวคือ โฆษณาสถานพยาบาลในทำนองโอ้อวดการประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือกิจการอื่นของสถานพยาบาลเกินกว่าที่เป็นจริง เนื่องจากได้มีการลงภาพโฆษณาดวงตาจำนวน 26 ภาพ ที่เป็นการเปรียบเทียบลักษณะดวงตาก่อนและหลังทำศัลยกรรม โดยที่มิได้ระบุข้อความที่แสดงข้อเท็จจริงทางวิชาการใดๆ หรือคำเตือน ซึ่งอาจทำให้ผู้พบเห็นทั่วไปที่ไม่มีความรู้ทางการแพทย์คาดหวังว่าเมื่อตนไปใช้บริการคลินิกของผู้ฟ้องคดีแล้วจะได้ผลออกมาดังภาพที่ปรากฏ แพทยสภาจึงมีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีข้อโต้แย้งว่าแพทยสภาได้มีคำสั่งลงโทษเกินกว่าเรื่องที่ร้องเรียน เนื่องจากผู้ร้องเรียนต้องการให้ตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเปิดคลินิกที่กรุงเทพมหานครหรือไม่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เคยเปิดคลินิกที่ต่างจังหวัดและได้ถูกสั่งปิดไป พร้อมกับได้แนบเอกสารการโฆษณาซึ่งมีชื่อและที่อยู่คลินิกของผู้ฟ้องคดีที่กรุงเทพมหานครมาด้วย ซึ่งแพทย์คนหนึ่งสามารถได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการสถานพยาบาลถึงสองแห่งได้และคลินิกของผู้ฟ้องคดีที่กรุงเทพมหานครก็ได้ขออนุญาตอย่างถูกต้องแล้ว แต่แพทยสภากลับมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุว่าภาพโฆษณาคลินิกของผู้ฟ้องคดีเข้าข่ายเป็นการโฆษณาสถานพยาบาลเกินความเป็นจริง ซึ่งแตกต่างจากประเด็นที่ได้มีการร้องเรียน อีกทั้งการจัดทำโฆษณาของคลินิกศัลยกรรมอื่นๆ ที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ ก็ล้วนแต่มิได้มีการระบุข้อความที่แสดงข้อเท็จจริงทางวิชาการหรือคำเตือนใดๆ เช่นกัน อันแสดงให้เห็นว่าดุลพินิจของแพทย์ทั้งหลายก็เห็นว่าการปฏิบัติเช่นนี้ไม่ได้ผิดต่อจริยธรรม

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า มาตรา 31 แห่ง พ.ร.บ.

วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตให้เปิดคลินิกที่กรุงเทพมหานคร แต่ภาพโฆษณาการทำศัลยกรรมดวงตาของผู้ฟ้องคดีนั้น ทำให้เข้าใจได้ว่าหากทำศัลยกรรมกับคลินิกของผู้ฟ้องคดีจะทำให้มีดวงตาสวยงามเช่นที่ปรากฏในรูปภาพ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุข้อความเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงแต่อย่างใด ทั้งที่รูปภาพดังกล่าวไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นรูปภาพของบุคคลคนเดียวกันหรือไม่ และการทำศัลยกรรมก็ไม่อาจรับรองผลได้ว่าผู้ทำศัลยกรรมทุกคนจะมีดวงตาสวยงามดังรูปภาพ

กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการโฆษณาหรือยินยอมให้ผู้อื่นโฆษณาสถานพยาบาลโดยโอ้อวดกิจกรรมของสถานพยาบาล ทำให้ประชาชนเกิดความคาดหวังในสรรพคุณเกินความจริง อันขัดต่อข้อบังคับแพทยสภาฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างเหตุการฝ่าฝืนข้อบังคับแพทยสภาของบุคคลอื่นมาเป็นข้อยกเว้นมิให้มีการลงโทษตนในกรณีนี้ได้

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า แพทยสภาได้พิจารณามีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเกินกว่าเรื่องที่ถูกร้องเรียนนั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของแพทยสภาตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 จะเห็นได้ว่า แพทยสภาเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีหน้าที่ควบคุมการประพฤติปฏิบัติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม หากมีเรื่องร้องเรียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใด ก็เป็นหน้าที่ของแพทยสภาในการค้นหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานว่าผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นได้ประพฤติผิดข้อบังคับแพทยสภาฯ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งการตรวจสอบของแพทยสภาไม่ได้จำกัดเฉพาะว่าต้องมีการร้องเรียนเท่านั้น ดังเช่นมาตรา 32 วรรคสาม ที่กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภามีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเพื่อให้มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเองได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับสถานพยาบาลของตนให้อยู่ภายใต้ข้อบังคับของแพทยสภา ดังนั้น การที่แพทยสภามีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คดีหมายเลขแดงที่ อ.112/2553)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีดังกล่าว เป็นการวางหลักกฎหมายและบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของแพทยสภา ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมทั้งเป็นการลดข้อพิพาททางปกครองอีกทางหนึ่งด้วย

ครองธรรม ธรรมรัฐ

http://www.admincourt.go.th

ศาลปกครอง

ศาลปกครอง

ครบเครื่องคดีปกครอง

“ศาลปกครองของประชาชน”

...วิสัยทัศน์...

ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

...พันธกิจ...

1. พิจารณาพิพากษาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม
2. บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง
3. วางหลักกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง
4. พัฒนา เผยแพร่ และถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนให้แก่ประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประวัติและประสบการณ์ของ "ครองธรรม ธรรมรัฐ" (นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

ตำแหน่งปัจจุบัน เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

วุฒิการศึกษา

- พ.ศ. 2537 ร.บ.(เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาการเมืองการปกครอง
- พ.ศ. 2537 พบ.ม.(รัฐประศาสนศาสตร์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สาขานโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ

การฝึกอบรม

- พ.ศ. 2527 ปลัดอำเภอ รุ่นที่ 75 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. 2537 การปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการ (สจว.) รุ่นที่ 72 กองบัญชาการทหารสูงสุด
- พ.ศ. 2539 การบริหารสำนักงานจังหวัด (กบส.1) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. 2540 นักบริหารงานที่ดินระดับสูง (นทส.) รุ่นที่ 13 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. 2542 ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 8 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พ.ศ. 2545 นักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 4 สำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ. 2546 การบริหารงานยุติธรรมเชิงรุกแบบบูรณาการ รุ่นที่ 1 กระทรวงยุติธรรม
- พ.ศ. 2549 การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) รุ่นที่ 10 สถาบันพระปกเกล้า
- พ.ศ. 2552 การพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- พ.ศ. 2555 ผู้บริหารระดับสูงด้านวิทยาการพลังงาน (วนน.) รุ่นที่ 1 สถาบันวิทยาการพลังงาน
- พ.ศ. 2555 การป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐ เอกชน และการเมือง (วปม.) รุ่นที่ 6 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ประวัติการรับราชการ

- พ.ศ. 2527 ปลัดอำเภอ ผู้ช่วยผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ผู้ช่วยจ่าจังหวัด จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดนครสวรรค์
- พ.ศ. 2532 บุคลากร กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง
- พ.ศ. 2534 หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทรา
- พ.ศ. 2535 หัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ตำรวจ หัวหน้างานนัสดุ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. 2539 ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. 2541 ช่วยราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (คณะทำงานแก้ไขปัญหาเกษตรกร)
- พ.ศ. 2542 ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายวางแผนและประสานงาน สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- พ.ศ. 2543 ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผน สำนักอำนวยกิจการศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ. 2544 นักงานคดีปกครอง 8 สำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ. 2547 ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ. 2552 ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง (เจ้าหน้าที่ศาลปกครองทรงคุณวุฒิ)
- พ.ศ. 2552 รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ. 2555 เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

เกียรติคุณพิเศษ

- พ.ศ. 2531 ปลัดอำเภอดีเด่น กรมการปกครอง
- พ.ศ. 2532 ข้าราชการพลเรือนดีเด่น จังหวัดนครสวรรค์
- พ.ศ. 2537 คนดีมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. 2547 ศิษย์เก่าดีเด่นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในรอบ 70 ปี
- พ.ศ. 2555 ศิษย์เก่าดีเด่น ด้านการบริหาร สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์

เครื่องราชอิสริยาภรณ์

- พ.ศ. 2555 มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก