

“ผู้ใหญบ้าน” มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการตัดไม้ ... ต้องออก !!

นายนิรัฐ อินทร

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๑๔ (๗) ได้กำหนดเหตุอันเป็นผลให้ผู้ใหญบ้านต้องออกจากตำแหน่งประการหนึ่งว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะใช้มาตรการควบคุมทางวินัยของผู้ใหญบ้านที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน

แต่ในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญบ้านออกจากตำแหน่ง ถือเป็นกรณีที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิของบุคคล ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ดุลพินิจจึงต้องพิจารณาเสียก่อนว่าตนสมควรจะออกคำสั่งหรือใช้มาตรการใดจึงจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบมากที่สุด ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ ประกอบกับเมื่อพิจารณาด้อยค่าของกฎหมายที่บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง” แล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยและการใช้ดุลพินิจไม่น้อย

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งให้ผู้ใหญบ้านต้องออกจากตำแหน่งเนื่องจากพนักงานสอบสวนได้กล่าวหาว่าผู้ใหญบ้านกระทำความผิดอาญา ร่วมกันทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต และร่วมกันมีไม้หวงห้ามแปรรูปไว้ในครอบครองเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาต

โดยก่อนออกคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่า ควรให้ผู้ใหญบ้านที่มีความประพฤติดังกล่าว (ผู้ฟ้องคดี) ออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญบ้านเนื่องจากขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งผู้ใหญบ้านตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญบ้าน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่า ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี และไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดทางอาญา

การกระทำของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญบ้านถือเป็นความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติข้างต้นก็เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าผู้ใหญบ้านที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนผู้ใดมีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจดุลพินิจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งผลของคำสั่งนั้นมีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิของบุคคล

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องสอบสวนให้ได้ความเสียก่อนว่า หากให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นดำรงตำแหน่งต่อไป จะเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวมหรือมีพฤติการณ์แห่งการกระทำที่วิญญูชนมีอาจรับให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้

เมื่อผลการสอบสวนพยานส่วนใหญ่ให้การสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการตัดไม้ ทำไม้แปรรูป ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่สืบสวน จับกุมผู้กระทำความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา จนกระทั่งถูกพนักงานสอบสวนกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาเสียเอง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ข่มเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

สำหรับกรณีที่อัยการสูงสุดที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีในความผิดทางอาญาตามที่ถูกกล่าวหา นั้นมิได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความบกพร่องในความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการรับฟังพยานหลักฐานทางปกครองเป็นการดำเนินการคนละกระบวนการกับกระบวนการทางอาญาจึงไม่มีผลผูกพันที่จะต้องรอผลคดีอาญาให้ถึงที่สุดก่อนแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๓/๒๕๕๖)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นหลักปฏิบัติหน้าที่ที่ดีสำหรับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่าต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎรในหมู่บ้านและบุคคลทั่วไป โดยต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีความบกพร่องในความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน การที่ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปเกี่ยวข้องกับการตัดไม้ทำลายป่า อันเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจนถูกพนักงานสอบสวนตั้งข้อกล่าวหา แม้อต่อมาพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีก็ตาม แต่ในทางปกครองถือว่าเป็นผู้มีความบกพร่องในความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่จะเป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่งแล้ว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีได้หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่สอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนว่ามีความบกพร่องในความประพฤติหรือไม่ เพราะในที่สุดแล้วศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวว่าถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ยังเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งผู้สนใจสามารถอ่านรายละเอียดในคำพิพากษาลงฉบับเต็มได้