

(คอลัมน์ “ครบเครื่องคดีปกครอง” เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์)

เผาทำลายที่อยู่อาศัยผู้บุกรุกป่า : มาตรการที่เกินกว่าเหตุ

ป. ธรรมศิลป์

มีคำกล่าวว่า... “ป่าคือต้นน้ำ และเป็นต้นทางชีวิต” เพราะป่าคือต้นกำเนิดของน้ำ ซึ่งน้ำคือปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่ขาดไม่ได้ !! การอนุรักษ์ป่าไม้จึงเท่ากับการอนุรักษ์ระบบนิเวศทั้งระบบให้สมดุลและดำรงอยู่ต่อไปได้

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าของชนเผ่าต่าง ๆ เช่น ชาวกะเหรี่ยง ที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนกับทางราชการคือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าไม้นั้น เป็นปัญหาหนึ่งที่มีมายาวนานและแก้ไขไม่ง่ายในทางปฏิบัติ

กระทั่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ที่มีการผ่อนผันให้ชาวกะเหรี่ยงกลับเข้าไปทำกินในที่ดินเดิมจนกว่าการแก้ไขปัญหาจะได้ข้อยุติและมีการพิสูจน์ว่าได้เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่พิพาทก่อนที่จะกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์หรือไม่

อย่างไรก็ตาม... การปฏิบัติหน้าที่เพื่อปกป้องรักษาผืนป่าของเจ้าหน้าที่ ย่อมมีความขัดแย้งกับชาวบ้านชนเผ่าต่าง ๆ ซึ่งอ้างว่าได้เกิดและเติบโตอยู่ในผืนป่ามาก่อนที่จะถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เพียงแต่ไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ออกจากทางราชการ และต้องการที่จะดำเนินชีวิตตามวิถีชาวป่าชาวเขาอย่างสงบสุขดังเดิมต่อไป...

เมื่อเป็นเช่นนี้... นับว่าน่าเห็นใจทั้งสองฝ่าย !! แต่ก็ไมอาจปฏิเสธได้ว่า... ในการอยู่อาศัยกับป่าดังกล่าว ย่อมต้องมีการถางป่าหรือทำไร่เลื่อนลอยเพิ่มมากขึ้นซึ่งคือการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

เช่นเดียวกับเรื่องราวของ “ปู่คออี้” อายุ 106 ปี และพวกรวม 6 คน ซึ่งเป็นชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าแก่งกระจาน จ. เพชรบุรี อันเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และได้ถูกทางราชการผลักดันให้ออกจากพื้นที่ ดังเป็นข่าวที่สังคมให้ความสนใจอยู่ในขณะนี้เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเพิ่มมีคำพิพากษาคัดสินให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ ชดเชยค่าเสียหายจากการเผาทำลายที่อยู่อาศัยของปู่และพวก

คดีนี้มีหลักการ ข้อคิด และแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจอะไรบ้าง มาดูกันค่ะ

เรื่องสืบเนื่องมาจาก... เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้ปฏิบัติการตามโครงการอพยพ ผลักดันจับกุม ชนกลุ่มน้อยที่บุกรุกพื้นที่ป่า ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2553 โดยได้เข้าพื้นที่เพื่อเจรจาและแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลที่ต้องอพยพ รวมทั้งทำความเข้าใจถึงเหตุที่ไม่อาจให้บุกรุกถางป่าได้อีก โดยขอให้อพยพไปอยู่ในพื้นที่ที่ทางราชการจัดไว้ให้ หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดพอสมควรแล้ว ยังพบผู้กระทำความผิดจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

แต่การแก้ปัญหาหนั้นไม่ง่าย... เพราะชาวบ้านกลุ่มนี้บางส่วนก็ได้ย้อนกลับเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิม ด้วยเหตุผลว่าพื้นที่ที่ทางราชการจัดสรรให้นั้นไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนแบบชนเผ่าที่อยู่อาศัยในผืนป่ากันมานานหลายชั่วอายุคนตั้งแต่บรรพบุรุษ

กระทั่งในการปฏิบัติการครั้งที่ 4 เมื่อปี 2554 เจ้าหน้าที่ได้ทำการบินสำรวจและพบพื้นที่ป่าถูกบุกรุกจึงได้เดินเท้าเข้าไปยังพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งพบกระท่อมหรือเพิงพักที่ไม่มีผู้อยู่อาศัย ไม่พบร่องรอยหุงหาอาหารมาเป็นเวลานาน และสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ 1 คน คือบุตรชายของปู่คออี้ ซึ่งพบป็นยาว พืชกัญชาปลูกกระจายทั่วแปลงที่ดิน ซากสัตว์ป่าและต้นไม้ที่ถูกโค่นล้ม

คณะเจ้าหน้าที่จึงได้ทำการเผาทำลายพืชเสพติด **รวมทั้งรื้อถอนและเผาทำลายเพิงพัก-ยุงฉาง** ในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถรื้อถอนแล้วนำกลับมาใช้หน่วยงานเพื่อให้เจ้าของมาขอรับคืนได้ เพราะเป็นระยะทางที่ไกลต้องใช้เวลาเดินเท้า 3-4 วัน ซึ่งเกินกว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ที่จะทำได้

เมื่อที่อยู่อาศัยถูกเผาทำลาย จึงเป็นที่มาของการที่ปู่คออี้และพวกยืนฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบ ทำให้ปู่และพวกขาดไร่ที่อยู่อาศัย อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553

ประเด็นพิพาทคือ การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ? ซึ่งต้องพิจารณาก่อนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าวไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะถ้ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ต้องชดเชยค่าเสียหายนั่นเองคะ

ประเด็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่จะใช้ดุลพินิจดำเนินการรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตอุทยานได้ แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจใช้อำนาจโดยกำหนดมาตรการบังคับตามอำเภอใจ การเลือกใช้มาตรการบังคับต้องมีความได้สัดส่วนเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ต้องการจะปกป้องรักษากับความเดือดร้อนเสียหายหรือสิทธิที่ชาวบ้านคือผู้ฟ้องคดีจะได้รับผลกระทบ กล่าวคือต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ แต่ในขณะเดียวกันวิธีการที่เลือกใช้ต้องมีความจำเป็นและกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้น้อยที่สุด

การที่เจ้าหน้าที่เลือกใช้วิธีการเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย อันกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็น **ไม่สมควรแก่เหตุ**

ประกอบกับการใช้อำนาจตามมาตรา 22 ดังกล่าว ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กรมอุทยานฯ ได้มี**คู่มือการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้** ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (มาตรา 58 และ มาตรา 59)

โดยในการจะรื้อถอนหรือทำลายทรัพย์สินหรือสิ่งปลูกสร้าง เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือเพื่อแจ้งเจ้าของสิ่งปลูกสร้างให้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนก่อน หากยังมีการฝ่าฝืน เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเตือนเป็นหนังสือก่อนที่จะเข้าดำเนินการรื้อถอน รวมทั้งต้องปิดประกาศคำสั่งแจ้งเตือนดังกล่าวก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควรด้วย และยังมีรายละเอียดอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการใช้อำนาจดังกล่าว

เมื่อเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการออกคำสั่งเป็นหนังสือรวมทั้งไม่มีหนังสือแจ้งเตือนดังกล่าว จึงเป็นการ**ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ**ที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 22 นอกจากนี้ยัง**ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี**เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำโดยรู้สำนึกถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงถือเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก

สำหรับในส่วนที่ปูและพวกร้องขอให้ตนกลับไปอยู่ในเขตอุทยานดังเดิมนั้น ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่มีสิทธิอยู่ในที่ดินที่พิพาทเนื่องจากเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่มีหลักฐานของทางราชการ ที่อนุญาตให้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งบังคับให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกลับไปอยู่ที่เดิมได้นั่นเองคะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 4/2561)

สรุปได้ว่า... มาตรการที่เจ้าหน้าที่ใช้กับผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นมาตรการที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ ทั้งยังเป็นการ ดำเนินการไปโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจดังกล่าว

คดีนี้ ถือเป็นตัวอย่งของการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตาม “หลักความได้สัดส่วน” หรือ “หลักพอสมควรแก่เหตุ” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่น่าสนใจนะคะ เพราะหลักการนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้พิจารณาเพื่อตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจไว้

หลักการดังกล่าวท่านอาจารย์วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด ได้เคยอธิบายไว้ใน หนังสือสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2540 โดยผู้เขียนขอสรุปโดยย่อว่า “หลักความได้สัดส่วน” ประกอบด้วย

1. **หลักความสัมฤทธิ์ผล** คือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการที่สามารถดำเนินการให้ เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นลุล่วงไปได้

2. **หลักความจำเป็น** คือ ในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามข้อ 1 ซึ่งมี ผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคล เจ้าหน้าที่จะต้องเลือกตัดสินใจใช้มาตรการที่มีความรุนแรงน้อย ที่สุด ซึ่งความคิดที่อยู่เบื้องหลังการนี้ก็คือ “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่จะต้องเลือก บุคคล ควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด”

3. **หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ** คือ หลักที่มุ่งให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคล/สังคมโดยรวม กับประโยชน์มหาชน ซึ่งก็คือการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สองฝั่ง โดยมาตรการใดที่ออกมาใช้บังคับกับราษฎรหรือประชาชนต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิด โทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ไว้พบกับเรื่องราวและสาระความรู้ที่เป็นประโยชน์กันใหม่คราวหน้า สำหรับวันนี้ต้องขอลาไปก่อน นะคะ (ปริกษาคดีปกครอง ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355)
