

ยิงปืนในที่สาธารณะ ... ฝ่าฝืนความสงบ ต้องพ้นจากตำแหน่งนายก อบต. !

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น นอกจากจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในเรื่องของการไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ท้องถิ่นของตนเป็นผู้สัญญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในฐานะที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ยังจะต้องปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน โดยไม่มีพฤติกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะทำให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้

อย่างไรก็ตาม การมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น แม้ว่าจะเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจก็ตาม แต่ก่อนการใช้อำนาจดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีอำนาจจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจ และเนื่องจากกฎหมายไม่ได้อธิบายพฤติกรรมหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนไว้ ผู้ใช้อำนาจจึงต้องวินิจฉัยโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ ถือเป็นตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายหลักปฏิบัติราชการที่ดีก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครอง อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีอีกด้วย

โดยเรื่องนี้ นายใหญ่ (นามสมมุติ) เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกนายอำเภอ ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง กรณีมีเรื่องร้องเรียนว่า มีความประพฤติและพฤติกรรมในการบริหารงานในตำแหน่งไม่เหมาะสม จนเกิดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่รวม ๔ เรื่อง คือ เรื่องแรก ยิงปืนขึ้นฟ้า ๓ นัด โดยไม่ทราบสาเหตุในบริเวณโรงเรียน เรื่องที่สอง พุดจาข่มขู่ผู้ใต้บังคับบัญชาจนทำให้เสียขวัญและกำลังใจ เป็นเหตุให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขอย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น เรื่องที่สาม ทำตัวเป็นผู้มีอิทธิพลเข้าไปอาศัยในบ้านพักครูและทำตัวไม่เหมาะสม เรื่องที่สี่ ขกต้อยทำร้ายร่างกายผู้ร้องเรียนบนสถานีตำรวจ

นายใหญ่ได้ไปให้ถ้อยคำและชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่จะยิงปืนนั้น ตนได้ขออนุญาตท่านผู้ใหญ่บ้านแล้ว และตนไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ข่มขู่พนักงานส่วนตำบล ส่วนกรณี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการขอย้ายไปบ้านของบิดามารดา และการเข้าพักอาศัยในบ้านพักครูโรงเรียนก็เพื่อปรับปรุงสนามกีฬาที่มีสภาพทรุดโทรมและเป็นแหล่งมั่วสุมสิ่งเสพติด อีกทั้งกรณีทำร้ายร่างกายผู้ร้องเรียนนั้น เนื่องจากบันดาลโทสะ

ภายหลังจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งให้นายใหญ่พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายใหญ่เห็นว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกร้องเรียน และในการสอบสวนไม่ได้แจ้งให้ทราบว่ามีสิทธิแก้ข้อกล่าวหาอย่างไร ไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน ทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและชดเชยค่าเสียหาย

จากข้อโต้แย้งของนายใหญ่ในประเด็นที่ว่า การสอบสวนไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาและไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานนั้น มีหลักกฎหมายที่สำคัญคือ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการไว้ว่า ก่อนออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตน

ซึ่งประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้แจ้งความประพฤติและพฤติกรรมเป็นรายการณ์ต่อนายใหญ่ และนายใหญ่สามารถชี้แจงถึงข้อเท็จจริงพร้อมทั้งรายละเอียดของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามข้อกล่าวหาในแต่ละกรณีได้อย่างถูกต้อง โดยไม่ได้หลงข้อต่อสู้แต่อย่างใด ถือได้ว่าคณะกรรมการฯ ให้โอกาสนายใหญ่ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ส่วนพฤติกรรมของนายใหญ่ ถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งให้นายใหญ่มีฐานะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมมีความคาดหวังให้เป็นผู้แทนของตน โดยการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น พัฒนาและรักษาประโยชน์ของท้องถิ่น นายใหญ่จึงต้องประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี เป็นที่เคารพศรัทธาและยำเกรงแก่ผู้คนในท้องถิ่นด้วยวิถีทางและตามครรลองอันชอบธรรม และโดยสถานะอำนาจหน้าที่ของนายใหญ่ย่อมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งพฤติกรรมการยิงปืนในบริเวณโรงเรียนของนายใหญ่ เป็นการยิงปืนในที่สาธารณะโดยไม่มีเหตุอันสมควร อันเป็นความผิดทางอาญา ย่อมเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงนำมาเป็นเหตุในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อกล่าวหาอื่นเพราะไม่มีผลทำให้ผลคดีเปลี่ยนแปลงไป การออกคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่สำคัญไว้ ๒ ประการ คือ (๑) ในการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตน ดังเช่นข้อเท็จจริงในคดีนี้ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้แจ้งความประพฤติและพฤติกรรมให้คู่กรณีได้ทราบ และคู่กรณีสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาโดยไม่หลงข้อต่อสู้ ถือว่าการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ และแม้ว่ากฎหมายเฉพาะจะไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ หรือกำหนดไว้แต่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่จะต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มาใช้บังคับกับการสอบสวนหรือการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเช่นนี้แล้ว การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ย่อมชอบด้วยกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณี (๒) พฤติกรรมที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือไม่

นอกจากต้องพิจารณาข้อเท็จจริงของพฤติกรรมหรือการกระทำที่เกิดขึ้นแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงสถานะของการดำรงตำแหน่งของผู้กระทำว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรประกอบด้วย หากผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ตลอดจนความเชื่อถือศรัทธา และความไว้วางใจของประชาชน และได้กระทำการอันส่งผลกระทบต่อสถานะของการดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว อาจเข้าข่ายที่ถือได้ว่ามีพฤติกรรมหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
