คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งคำร้องที่ ๕๐๑/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ระหว่าง	นางอังคณา นีละไพจิตร	ผู้ฟ้องคดี
	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ ๒	ผู้ถูกฟ้องคดี

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนายสมชาย นีละไพจิตร อดีตรองประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ และประธานชมรมนักกฎหมายมุสลิม ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีการหายตัวไปของนายสมชาย เนื่องจากในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ในเบื้องต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้พันตำรวจตรี เงิน ทองสุก พันตำรวจโท สินชัย นิ่มปุญญกำพงศ์ จ่าสิบตำรวจ ชัยเวง พาด้วง และสิบตำรวจเอก รันดร สิทธิเขต ออกจากราชการไว้ก่อน แต่ในส่วนของพันตำรวจโท ชัดชัย เลี่ยมสงวน ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาฐานเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพียงแต่มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ตำรวจภูธรภาค ๔ อันเป็นการดำเนินการที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ และเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้นการที่ผู้บังคับการกองปราบปราม ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นควรให้รอผลคดีอาญาถึงที่สุดก่อน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ในขณะที่คดีอาญาอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง

ให้พันตำรวจโท สินชัย จ่าสิบตำรวจ ชัยเวง สิบตำรวจเอก รันดร และพันตำรวจโท ชัดชัย กลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิม ซึ่งขัดแย้งกับคำสั่งเดิมที่ให้รอผลคดีอาญาถึงที่สุดก่อน อีกทั้งผลของการออกคำสั่งดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านั้นเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานในคดี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมได้ นอกจากนี้ การที่พันตำรวจโท ชัดชัย ถูกคุมขังจำนวน ๓๕ วัน ถือได้ว่าขาดราชการติดต่อกันเกินกว่า ๑๕ วัน ซึ่งต้องออกจากราชการและเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการทางวินัยโดยทันทีตามมาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านั้นตามกฎหมาย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งห้านายกลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิมเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลตามขั้นตอนปกติที่กฎหมายให้อำนาจไว้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกกระบวนพิจารณาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการทางวินัยและมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนจนกว่าการพิจารณาคดีอาญาของศาลยุติธรรมและกรมสอบสวนคดีพิเศษจะเสร็จสิ้นนั้น เห็นว่า**การดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่มีเหตุผลอันสมควร และมิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒** ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงให้พันตำรวจโท ชัดชัย ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งเดิม และให้พันตำรวจโท สินชัย สิบตำรวจเอก รันดร และจ่าสิบตำรวจ ชัยเวง กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายโดยตรงมีความเคลือบแคลงในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอาจทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านั้นอาศัยอำนาจหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานได้ เนื่องจากพยานหลักฐานส่วนใหญ่มักเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง

ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมได้ ทั้งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า หากมีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วย่อมเป็นประโยชน์แก่คดีของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องไว้แล้ว และแม้การดำเนินการทางวินัยจะเป็นเรื่องภายในองค์กรก็ตาม แต่หากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว บุคคลภายนอกก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ และแม้ศาลจะฟังว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเสียหายโดยตรงก็ตาม แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายมาตั้งแต่เริ่มต้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อสามีของผู้ฟ้องคดี ผลของการดำเนินการทางวินัยจึงย่อมมีผลต่อผู้ฟ้องคดีอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ประเด็นพิจารณา

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับคดีนี้ **การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดหรือปฏิบัติหน้าที่ใดนั้น เป็นการบริหารงานบุคคลภายในองค์กร ผู้บังคับบัญชาจึงมีดุลพินิจที่จะดำเนินการได้ตามความเหมาะสมตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำสั่งของผู้ถูก**

ฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสองกรณีแล้ว เห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้อยู่ในบังคับตามคำสั่งนั้นเท่านั้น หาได้มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้เป็นคู่กรณีตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดและให้มีคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า **การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยนั้น เป็นมาตรการทางปกครองในการควบคุมและป้องปรามมิให้ข้าราชการประพฤติผิดแบบแผนและระเบียบของทางราชการ จึงเป็นเรื่องภายในระหว่างผู้บังคับบัญชากับข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชา รวมทั้งเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี** ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านั้นหรือไม่ จึงหามีผลเป็นการเยียวยาทุกข์หรือแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงไม่ **ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีประการใด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านั้นรับผิดทางแพ่งและทางอาญาได้ตามพฤติการณ์แห่งการกระทำผิด**

คำขอของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ จึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย**

๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ๑