

บทความ

การเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรมและ
การป้องกันการทุจริตให้แก่พนักงาน เจ้าหน้าที่และ
ประชาชน

สำนักปลัด งานกฎหมายและคดี
องค์การบริหารส่วนตำบลชัยชุมพล

๑. กฎหมายใหม่

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอน ๒๘ ง เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“สัตว์” หมายความว่า สัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์

“การจัดสวัสดิภาพสัตว์” หมายความว่า การจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์

“สถานสงเคราะห์สัตว์” หมายความว่า สถานที่สำหรับใช้ในการให้ความช่วยเหลือหรืออภิบาลสัตว์ที่ถูกทอดทิ้ง สัตว์ที่ไม่มีเจ้าของ สัตว์ที่ถูกทารุณกรรม สัตว์ที่เจ้าของเสียชีวิต สัตว์ที่มีเจ้าของแต่สภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยของสัตว์กระทบกับประชาชนโดยรอบ หรือสัตว์ที่เจ้าของไม่ประสงค์จะเลี้ยงต่อไป

ข้อ ๕ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดสวัสดิภาพสัตว์ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

(๑) กรณีการกักสัตว์ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

(๒) ภายหลังครบกำหนดระยะเวลาตาม (๑) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเลี้ยงดูสัตว์แทนเจ้าของจนกว่าเจ้าของสัตว์จะมาขอรับ หรืออาจจัดการขาย หรือขายทอดตลาดได้

(๓) ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำทะเบียนสัตว์ตาม (๑) ให้เป็นปัจจุบันทั้งนี้ ตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

(๔) สถานสงเคราะห์สัตว์ ซึ่งเป็นที่เลี้ยงดูสัตว์ให้เป็นไปตามแบบรูปรายการก่อสร้างที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

กรณีเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจร้องขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทน

ข้อ ๖ ค่าใช้จ่ายในการกักสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเบิกจ่ายได้ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) ค่าก่อสร้างสถานสงเคราะห์ ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามแบบรูปรายการก่อสร้างที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

(๒) ค่าอาหาร ให้เบิกจ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

(๓) ค่าทำหมัน ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กรมปศุสัตว์กำหนด

(๔) ค่าเวชกรรม ได้แก่ ยา วัคซีน เป็นต้น ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินอัตราที่กรมปศุสัตว์กำหนด

(๕) ค่าตรวจวินิจฉัย ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กรมปศุสัตว์กำหนด

(๖) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด เช่น ค่าอุปกรณ์บังคับสัตว์

ข้อ ๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถอุดหนุนเงินให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ของตนเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ได้ เมื่อได้รับการร้องขอจากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับหลักเกณฑ์การอุดหนุน ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ข้อหาหรือคำพิพากษาที่น่าสนใจ

มูลคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ตนและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังที่เกิดจากการเคาะเหล็ก เคาะสังกะสีจากสถานประกอบกิจการรับทำและซ่อมภาชนะโลหะทุกประเภท เช่น รางรับน้ำฝน ภาชนะประกอบอาหารและบรรจุอาหารของผู้ประกอบการที่อยู่ติดกับบ้านพักอาศัยของตน ก่อนฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังนายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดหลายครั้ง

โดยมีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้เข้าไปตรวจสอบและแนะนำแก้ไข เช่น เทศบาล อุตสาหกรรมจังหวัด และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ตรวจวัดค่าความดังของเสียง ๒ ครั้ง การวัดค่าระดับเสียงรบกวนไม่เกินมาตรฐาน คือ ไม่เกิน ๑๐ เดซิเบลเอ

ต่อมา เมื่อผู้ประกอบการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ เทศบาลจึงได้ออกใบอนุญาตฯ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงฟ้องนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ประกอบการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้นายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยสั่งให้สถานประกอบกิจการหยุดทำการส่งเสียงดังสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ตนและครอบครัว

คดีนี้ ศาลได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆแล้ว สรุปได้ว่า ภายหลังได้รับการร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดี นายกเทศมนตรีได้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงทุกครั้ง โดยปรากฏว่าสถานประกอบการที่พิพาทเป็นอาคารพาณิชย์ ๓ ชั้น ประกอบกิจการประเภทการเชื่อมและประสานโลหะทุกชนิด โดยมี ผู้ทำงาน ๒ คน และใช้ชั้นล่างในการประกอบกิจการทำภาชนะโลหะ การทำงานส่วนใหญ่ทำด้วยมือ มีเครื่องพับสังกะสี หรือโลหะทำด้วยเหล็กขนาดใหญ่และใช้กำลังคน ไม่มีเครื่องจักรหรือมอเตอร์ไฟฟ้า ภายหลังการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ได้ให้คำแนะนำแก้ไขในเรื่องลักษณะการทำงานหลายประการ คือ

ในการบัดกรีเชื่อมโลหะให้เจ้าของสถานประกอบการหยุดปฏิบัติงานหลังเวลา ๑๗ นาฬิกา และให้ย้ายเตาเผาที่ใช้ในการบัดกรีไปอยู่อีกฝั่งหนึ่งของร้านที่ไม่อยู่ติดกับบ้านผู้ฟ้องคดี และในการตรวจสถานประกอบการครั้งที่ ๒ ก็แนะนำให้ย้ายสถานที่เคาะโลหะไปอยู่บนชั้น ๒ ของอาคาร ซึ่งเป็นห้องกั้นมิดชิด โดยให้ใช้พื้นยางหรือแผ่นพลาสติก หรือผ้าอย่างหนาปูพื้นรองรับทุกครั้งที่มีการเคาะโลหะที่จะทำให้เกิดเสียงดัง และให้ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

อีกทั้ง ได้ขอความอนุเคราะห์จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ให้ตรวจวัดระดับเสียงเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานดังกล่าวได้ดำเนินการตรวจวัดระดับเสียงของแหล่งกำเนิด ณ บ้านของผู้ฟ้องคดีถึงสองครั้ง โดยครั้งที่ ๑ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ และ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผลการวัดระดับเสียงปรากฏค่าระดับเสียงรบกวนเท่ากับ ๕.๓ เดซิเบลเอ และ ๓.๒ เดซิเบลเอ ตามลำดับ ซึ่งถือว่ามีความดังระดับเสียงรบกวนไม่เกินมาตรฐานทั้งสองครั้ง

จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนในเรื่องเสียงดังจากการเคาะและตีโลหะตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดแล้ว

สำหรับเสียงดังที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือว่าเป็นเสียงรบกวนที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า “เสียงที่จะถือว่าเป็นเสียงรบกวนจะต้องมีระดับเสียง จากแหล่งกำเนิดในขณะที่มีการรบกวนที่มีระดับเสียงสูงกว่าระดับเสียงพื้นฐาน โดยมีระดับการรบกวนเกินกว่าระดับ เสียงรบกวนที่กำหนดตามข้อ ๒ ของประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๕๐) เรื่อง ค่าระดับ เสียงรบกวน ที่กำหนดให้ระดับเสียงรบกวนเท่ากับ ๑๐ เดซิเบลเอ หากระดับการรบกวนที่คำนวณได้มีค่ามากกว่าระดับ เสียงรบกวนให้ถือว่าเป็นเสียงรบกวน”

เมื่อผลการตรวจวัดระดับเสียงของแหล่งกำเนิดที่บ้านของผู้ฟ้องคดีไม่เกิน ๑๐ เดซิเบลเอ เสียงที่เกิดจากการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่เป็นเสียงรบกวนที่มีมลพิษทางเสียงต่อสุขภาพ และไม่เป็นเหตุ

ราคาตาม มาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๗/๒๕๖๑)

คดีนี้ เป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันระงับเหตุรำคาญไม่ให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนมาโดยตลอดและต่อเนื่องและแม้ว่าเสียงดังยังคงมีอยู่ แต่เมื่อผลการตรวจวัดระดับเสียงของแหล่งกำเนิดที่บ้านของผู้ฟ้องคดี หรือระดับเสียง ณ สถานที่ที่มีการรบกวนไม่เกิน ๑๐ เดซิเบลเอ ซึ่งถือว่าไม่เป็นเสียงรบกวนที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ และไม่เป็เหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

๓. สารความรู้ต่อต้านการทุจริต

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึงกระบวนการวิเคราะห์ ความเสี่ยงที่เป็นระบบในการบริหารจัดการปัจจัยและควบคุมกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดมูลเหตุของโอกาส ที่จะทำให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติงานที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ อันเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการทุจริต

สามารถจำแนกความเสี่ยงออกเป็น ๔ ลักษณะ ดังนี้

๑. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk : S) หมายถึง ความเสี่ยงเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย และพันธกิจในภาพรวมที่เกิดจากเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และเหตุการณ์ภายนอกที่ส่งผลต่อกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ และการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ไม่เหมาะสม รวมถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างนโยบายเป้าหมายกลยุทธ์ โครงสร้างองค์กร ภาวะการแข่งขัน ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมอันส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร

๒. ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Operational Risk: O) เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือผลการปฏิบัติงาน โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงเนื่องจากระบบงานภายในขององค์กร/กระบวนการเทคโนโลยี หรือนวัตกรรมที่ใช้/บุคลากร/ความเพียงพอของข้อมูล ส่งผลต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินโครงการ

๓. ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk: F) เป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และการเงิน เช่น การบริหารการเงินที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ทำให้ขาดประสิทธิภาพ และไม่ทันต่อสถานการณ์ หรือเป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กร เช่น การประมาณการงบประมาณไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการดำเนินการ เป็นต้น เนื่องจากขาดการจัดหาข้อมูล การวิเคราะห์ การวางแผน การควบคุม และการจัดทำรายงานเพื่อนำมาใช้ในการบริหารงบประมาณ และการเงินดังกล่าว

๔. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ (Compliance Risk: C) เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยง เนื่องจากความไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัยหรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการทำนิติกรรมสัญญา การร่างสัญญาที่ไม่ครอบคลุมการดำเนินงาน