

## พันตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะทุจริตเก็บเงินกู้ (SML)

โดย นายปกครอง

**“ทุจริตคอร์รัปชัน”** ปัญหาใหญ่ที่ต้องแก้ไขและทำไม่ได้ แม้วานับวันรูปแบบของการทุจริต จะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือไปถึงขั้นทุจริตเชิงนโยบายก็ตาม

คำว่า **“ทุจริต”** นั้น พจนานุกรมฯ ได้ให้ความหมายว่า **“ประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง”** และประมวลกฎหมายอาญาได้ให้คำนิยาม **“โดยทุจริต”** หมายความว่า **“เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”** ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้นิยามคำว่า **“ทุจริตต่อหน้าที่”** ว่าหมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

วันนี้ **“นายปกครอง”** มีตัวอย่างคดีอุทธรณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านมาเป็น ข้อคิดเตือนใจสำหรับผู้นำชุมชนที่พึงต้องระมัดระวังมิให้เสื่อมเสียชื่อเสียงในฐานะผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในหน้าที่ และนอกหน้าที่ ซึ่งอาจถูกสอบสวนและถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

โดยคดีนี้ ... ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ถูกร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ทุจริต เงินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) และเล่นการพนัน (ไพ่) ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผลการสอบสวนพบว่าเป็นความจริง **จึงสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง** ในความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติ หน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็น **ผู้ประพฤติชั่ว**

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งต่อมาได้ยกคำร้อง และเปลี่ยน ฐานความผิดให้ถูกต้องเป็นผู้ **ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง** อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ตนเป็นเพียงผู้รับจ้างเก็บเงินกู้ดังกล่าวเท่านั้น โดยเมื่อเก็บเงินกู้จากแม่ค้าแล้ว จะรวบรวมไว้ในที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบ้านพักของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปรวมกับ เงินส่วนตัวหรือนำไปใช้จ่ายส่วนตัว เมื่อมีการทวงถามก็ได้รับนำส่งคืนให้แก่เหรียญ แต่ไม่มีผู้ใดรับไว้ จึงได้นำไปมอบให้แก่นายอำเภอเพื่อนำส่งคืนแก่ผู้มีหน้าที่เก็บรักษาต่อไป ผู้ฟ้องคดียังมีได้อาเงิน ดังกล่าวไปเป็นของตนเอง พฤติการณ์จึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดของคำว่า **“ทุจริต”** ส่วนสาเหตุที่ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินไปส่งให้เหรียญทุกสิ้นเดือน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีภารกิจมาก ซึ่งการไม่นำส่งเงินทุกเดือน ก็เป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับคณะกรรมการฯ เท่านั้น จึงได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษดังกล่าว

กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า **คำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า** คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ดังกล่าว ได้นำเงินดอกผล ของโครงการฯ มาปล่อยกู้ให้แก่แม่ค้าโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราถูก เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิกแม่ค้า ในการประกอบอาชีพ โดยผู้ฟ้องคดีได้อาสาเข้ามาทำหน้าที่เก็บเงินที่ปล่อยกู้ดังกล่าว ซึ่งมีเงื่อนไขว่า

เมื่อเก็บเงินได้แล้วจะต้องนำส่งให้เหรียญกษาปณ์เดือนและได้ค่าตอบแทนเดือนละ ๒๐๐ บาท ต่อมาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ส่งเงินที่เก็บได้ให้แก่เหรียญกษาปณ์ตามเวลาที่กำหนด แต่ได้เก็บเงินไว้กับตนเองเป็นเวลานาน และภายหลังเกิดเหตุราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียน จึงนำเงินที่เก็บไว้มามอบให้นายอำเภอเพื่อคืนให้แก่โครงการฯ

เมื่อผู้ฟ้องคดีเก็บเงินดังกล่าวไว้กับตัวเองโดยไม่มีอำนาจ เป็นระยะเวลาถึง ๑๔ เดือน และนำมาคืนภายหลังที่มีการร้องเรียน เห็นได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง อันเป็นพฤติการณ์ทุจริตตามที่ถูกกล่าวหา

แต่การจะพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านกระทำความทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ต้องพิจารณาให้ได้ว่าความว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มิได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ซึ่งสอดคล้องกับคู่มือการดำเนินงานโครงการฯ ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ระบุว่า ข้าราชการหรือผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมือง/การปกครอง เช่น กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ไม่ควรเป็นประธานหรือกรรมการโครงการหมู่บ้านและชุมชน ประกอบกับการนำดอกผลของโครงการฯ ออกปล่อยกู้ให้แก่แม่ค้า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายกันเอง ไม่มีผลผูกพันที่จะต้องบริหารจัดการตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยแนวทางการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) พ.ศ. ๒๕๕๕

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เก็บเงินกู้จากแม่ค้า จึงมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และมีใช่การกระทำผิดฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของผู้ใหญ่บ้านไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นย่อมได้รับความไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้าน กลับอาศัยความไว้วางใจเก็บเงินกู้ยืมจากแม่ค้าไว้กับตนเองเป็นเวลานาน ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ในทางทุจริตจนเป็นเหตุให้ถูกราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียน อันถือเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับโดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท)

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าแอบอ้างชื่อของบุคคลอื่นไปใช้สิทธิกู้เงินโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากเจ้าของสิทธิ ถือว่ามีพฤติการณ์ในทางทุจริต อันเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เช่นกัน

นอกจากนี้ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์เล่นการพนันประเภทไพ่ นั้น เห็นว่าข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการสอบสวนว่า ผู้ฟ้องคดีให้การยอมรับว่าได้เล่นการพนันจริง โดยอ้างว่าเป็นการแฝงตัวไปหาชาวเท่านั้น แต่จากพยานหลักฐานและคำให้การของผู้เกี่ยวข้องยืนยันว่าได้ร่วมเล่นการพนันกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ต้องจับตัวผู้กระทำความผิด แต่กลับละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และกระทำความผิดกฎหมายเสียเอง อันเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่ราษฎร

ดังนั้น พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีในการลักลอบเล่นการพนัน จึงถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฯ และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๗๙/๒๕๖๔)

### จากกรณีดังกล่าวสรุปได้ว่า

๑. การกระทำที่จะถือว่ามี ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) การเก็บเงินกู้จากแม่ค้าตามโครงการดังกล่าวถือเป็นการกระทำส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จึงมิใช่เป็น ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

๒. การกระทำของผู้ใหญ่บ้านกรณีดังกล่าว ซึ่งมีพฤติการณ์ไปในทางทุจริต แม้ไม่ได้ทำในอำนาจหน้าที่ แต่ย่อมทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ การนำเงินมาส่งคืนในภายหลัง ไม่อาจมีผลลบล้างการทำความผิดที่สำเร็จไปแล้วได้

ทั้งนี้ คดีดังกล่าวยังมีประเด็นน่าสนใจที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ให้ความเห็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยพฤตินัย ตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๑๒/๗๐ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๒ เรื่อง ทหารเรือแนวทางปฏิบัติของ ก.พ. ว่าหมายความว่า หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ราชการ แต่ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้มีหน้าที่โดยตรง ไม่ว่าจะเพราะเหตุไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้มีหน้าที่ หรือไม่มีคำสั่งมอบหมายให้ทำหน้าที่ แต่ปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวแล้วอาศัยอำนาจหน้าที่นั้นกระทำการทุจริต ซึ่งในคดีข้างต้น หน้าที่ในการเก็บเงินกู้ SML จากแม่ค้าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่อาจถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยพฤตินัยและมีใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ฉะนั้น ผู้ใหญ่บ้านถ้ามีพฤติการณ์ในทางทุจริตไม่ว่าในหน้าที่หรือนอกหน้าที่ ก็อาจหลุดจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่คนละฐานความผิดเท่านั้นครับ ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)