

ไม่ผิดฐานทุจริต ... แต่อาจผิดฐานอื่น ต้องสอบสวนให้ลึกลงไป !

โดยนายปกครอง

ทราบไหมครับว่า ... ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ถือกำเนิดขึ้นเมื่อใด ?

“ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน” เริ่มต้นขึ้นเมื่อรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ทรงริเริ่มให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๔๓๕ (ร.ศ. ๑๑๑) เพื่อทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของลูกบ้านและประสานงานระหว่างภาครัฐกับประชาชน ให้มีความใกล้ชิดและสื่อสารให้เกิดความเข้าใจกัน โดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้วันที่ ๑๐ สิงหาคม ของทุกปี เป็นวันกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ท่าน พร้อมเชิดชูเกียรติกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยทุกปีจะจัดให้มีการมอบรางวัลกำนันผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยม เพื่อเป็นขวัญกำลังใจแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่น ซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องเป็นที่ยอมรับของสังคมและเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่สาธารณชน รวมทั้งจะต้องไม่มีผู้มีพฤติการณ์บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

กรณีหากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายไม่เหมาะสมดังกล่าว ไม่เพียงแต่ผู้นั้น จะไม่มีสิทธิได้รับรางวัลกำนันผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมเท่านั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ก็ไม่อาจละเลยปล่อยให้ดำรงตำแหน่งต่อไปโดยที่ไม่สั่งการให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความชัดเจน เพราะอาจถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองว่าละเลยต่อหน้าที่ ... ดังเช่นคดีนี้

จุดเริ่มต้นของคดี ... มาจากการรวมตัวของราษฎรในหมู่บ้านที่ทนไม่ไหวกับพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านที่ส่อไปในทางทุจริตหลายเรื่อง จึงได้ร้องเรียนต่อศูนย์ประสานงานของพรรคการเมืองหนึ่ง กระทั่งมีการส่งต่อเรื่องไปที่กระทรวงมหาดไทยและสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่หลังจากที่มีการร้องเรียนแล้ว ปรากฏว่าผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามปกติเสมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น อันเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของราษฎรที่ร่วมกันร้องเรียนว่าได้มีการสอบสวนผู้ใหญ่บ้านตามที่ร้องเรียนหรือไม่ จึงได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีตามข้อร้องเรียน

งานนี้ ท่านผู้ว่าฯ รีบปฏิเสธเสียงแข็งว่าได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนแล้ว โดยชี้แจงว่าได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเบื้องต้นพบว่ามีมูลที่น่าเชื่อว่าผู้ใหญ่บ้านได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรงในเรื่องการเรียกรับเงินจากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง แต่พยานหลักฐานยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ทำให้ไม่อาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ จึงได้พิจารณาให้ยุติเรื่อง ทั้งที่ผู้ว่าฯ เอง ก็ยังมีความเคลือบแคลงใจและสงสัยในพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวอยู่

ดูเหมือนว่า ... ท่านผู้ว่าฯ ก็ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว แต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาในฐานะกระทำความผิดวินัยร้ายแรงได้ จึงน่าสนใจว่า ... กรณีเช่นนี้จะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างครบถ้วนแล้วหรือไม่ หรือยังมีหน้าที่อื่นใดที่ต้องดำเนินการต่อไปอีก !

โดยคดีมีข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในชั้นสอบสวนวินัยร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้รายงานผลการสอบสวนโดยเห็นว่า ข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ยังไม่มีน้ำหนักรับฟังได้ เนื่องจากพยานหลักฐานไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะกล่าวหาผู้ใหญ่บ้านว่าประพฤติตนมิชอบในการเรียกรับเงินจากผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีเพียงคำบอกเล่าเท่านั้น ซึ่งในชั้นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นต่างจากคณะกรรมการสอบสวนฯ โดยเห็นว่า แม้พยานหลักฐาน

ที่ใช้ในการสอบสวนจะไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ แต่ในสำนวนการสอบสวนมีข้อเท็จจริงที่รับกันทั้งสองฝ่ายว่ามีข้อตกลงหรือคำมั่นว่าจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านคนละ ๓ ปี ปีละ ๓ คน รวมเป็น ๓ ตำแหน่ง จากผู้ร่วมหาเสียงรวม ๙ คน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องพิจารณาโดยผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ และให้กำนันท้องที่รายงานไปยังนายอำเภอเพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งตามมาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว น่าจะไม่ใช่ไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากเป็นความเห็นของผู้ใหญ่บ้านและผู้ร่วมหาเสียงเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้มีการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ ประกอบกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน โดยจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีพฤติกรรมเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของชาวบ้านทั่วไป จึงสั่งการให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ทำการสอบสวนเพิ่มเติม

ต่อมา ผลการสอบสวนเพิ่มเติมปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนฯ ยังคงยืนยันตามเดิม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงเห็นต่าง โดยเห็นว่าพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านอาจเป็นความผิดทางวินัยฐานอื่น หรือมีความบกพร่องด้านความประพฤติ ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หากพิจารณาอุติเรื่องโดยที่ยังไม่ได้รับรายงานจากที่ทำการปกครองจังหวัด ก็จะเป็นการเร่งรีบและอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จึงมีความเห็นให้รอการรายงานของที่ทำการปกครองจังหวัด เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยหลังจากผู้ว่าฯ ได้รับรายงานของที่ทำการปกครองจังหวัด ซึ่งไม่มีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงที่ได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติม จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงได้ทำการสอบสวนและมีความเห็นว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัยตามข้อกล่าวหา โดยเห็นควรยุติเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงพิจารณาให้ยุติเรื่องในที่สุด !

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า ... การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อสงสัยว่า พฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้าน แม้จะไม่ผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่แต่อาจเข้าข่ายมีความบกพร่องด้านความประพฤติ และไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่กลับมิได้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ... พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้... (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง...” อันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า ผู้ใหญ่บ้านผู้ใดมีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ก็ให้ใช้อำนาจดุลพินิจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งผลของคำสั่งดังกล่าวมีความร้ายแรงถึงขั้นพ้นจากตำแหน่ง ฉะนั้น จึงต้องสอบสวนให้ได้ความเสียก่อนว่า หากให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นดำรงตำแหน่งต่อไป จะเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวม หรือมีพฤติกรรมแห่งการกระทำที่วิญญูชนมิอาจยอมรับให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรณีดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากนายอำเภอว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นต่างจากรายงานผลการสอบสวน โดยยังคงมีประเด็นสงสัยและเห็นว่าในขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีพฤติกรรมเป็นความผิดวินัยร้ายแรง แม้คณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง

จะได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว มีความเห็นว่ามีมูลเป็นความผิดทางวินัยร้ายแรงก็ตาม แต่พฤติการณ์ดังกล่าว อาจเป็นความผิดวินัยในฐานะอื่นหรือมีความบกพร่องด้านความประพฤติ ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการไม่เหมาะสม ต่อตำแหน่ง จึงเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อร้องเรียนของราษฎร ยังคงมีประเด็น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์และการกระทำของผู้ใหญ่บ้านที่อาจนำไปสู่การบกพร่องในหน้าที่หรือ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอยังมีได้สอบสวนและรายงานให้ทราบ ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงยอมมีอำนาจในการสั่งให้นายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นนี้อีกครั้ง เพื่อให้เกิดความชัดเจน

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ดำเนินการ เพียงแต่รอรายงานจากที่ทำการปกครองจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของอำเภอ และเมื่อที่ทำการปกครองจังหวัดมีความเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านไม่มีความผิดวินัยร้ายแรงตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ โดยไม่มีความเห็นแย้งและ ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีข้อสงสัยในพฤติการณ์ของผู้ใหญ่บ้าน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งให้ยุติเรื่องร้องเรียน โดยที่มิได้สั่งการให้อำเภอสอบสวนในประเด็นพฤติการณ์ที่อาจนำไปสู่ การบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่จะได้ใช้อำนาจวินิจฉัยว่า ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งเป็นเหตุที่อาจให้พ้นจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. ๑๕๑/๒๕๖๔)

คดีนี้ ... ถือว่าศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานและแนวทางการปฏิบัติราชการของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่มีการร้องเรียนพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้าน โดยจะต้องพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน ซึ่งเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านอาจพ้นจากตำแหน่งนั้นมีหลายประการ ไม่เพียงแต่ กระทำผิดวินัยร้ายแรงเท่านั้น ยังมีกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหากผู้ใหญ่บ้านบกพร่อง ในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งด้วย

ฉะนั้น เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาผู้ใหญ่บ้าน แม้ว่าการสอบสวนวินัยร้ายแรง พยานหลักฐานจะไม่เพียงพอรับฟังได้ว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ที่มีผลให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (10) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ก็ตาม แต่อาจ เข้าข่ายบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง อันเป็นอีกเหตุหนึ่งที่อาจสั่งให้ ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ จึงต้องสั่งการให้นายอำเภอทำการสอบสวนและใช้อำนาจวินิจฉัยในประเด็น ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยไม่อาจอ้างว่าตามหนังสือร้องเรียนเป็นการขอให้ตรวจสอบการทุจริต ต่อหน้าที่ มิใช่การประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ทั้งนี้ เพราะเป็นอำนาจพิจารณาสั่งการของ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ... นั้นเองครับ

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
