

(คอลัมน์ระเบียบกฎหมาย วารสารก้านผู้ใหญ่วัยบ้าน ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๗)

## เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือการบรรจุเป็นข้าราชการ ... ต้องพ้นจากตำแหน่ง!

นางสาวจิตติพร ป่านไหม  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พฤติกรรมในทางทุจริตเป็นลักษณะต้องห้ามที่สำคัญในเรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันมีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔  
วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

คดีปกครองที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

เป็นกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือบุคคลให้ได้รับการบรรจุ  
แต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล แต่ต่อมามีการร้องเรียนและหลังจากการสอบสวน

นายอำเภอจึงวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๓ เรื่อง คือ (๑) พฤติกรรมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสาเหตุให้  
ต้องพ้นจากตำแหน่ง (๒) การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕  
กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองประการหนึ่งว่า  
ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง  
อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ดังนั้น การวินิจฉัยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติกรรมทุจริต  
ซึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เจ้าหน้าที่  
ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน  
ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่?

และ (๓) หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามวาระก่อนที่นายอำเภอจะวินิจฉัย  
ให้พ้นจากตำแหน่ง จะมีผลทำให้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? และนายอำเภอมีอำนาจ  
วินิจฉัยหรือไม่?

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า นาย ก. ได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
(ผู้ฟ้องคดี) เรียกรับเงินจากนาย ก. จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเปิดครอบตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ระดับ ๓  
และใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นเพื่อบรรจุบุตรชายของนาย ก. ที่มีชื่อ  
สอบขึ้นบัญชีไว้ให้เป็นพนักงานส่วนตำบล แต่ปรากฏว่าบัญชีผู้สอบแข่งขันดังกล่าวครบกำหนดทำให้บุตรชายของนาย ก.  
ไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง นาย ก. จึงขอเงินคืน ผู้ฟ้องคดีคืนเงินให้จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่เหลือ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี  
ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันไว้

ต่อมา ภายหลังจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี)  
ได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าตนเองไม่ได้รับเงิน  
ดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญาผู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกัน อีกทั้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งยังมีขึ้นภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระไปแล้ว

*ประเด็นแรกที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยก็คือ กระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งได้มีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อีกทั้งให้ผู้ฟ้องคดีตอบคำถามและแจ้งการให้ถ้อยคำเพิ่มเติมแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว และแม้จะไม่มีกรแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญาผู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่พยานหลักฐานสำคัญที่ยืนยันถึงการจ่ายเงิน คือ การให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการส่งมอบเงินของนาย ก. และนาย ท. ซึ่งนาย ก. ได้ทำการส่งมอบซองบรรจุเงิน ในห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี โดยนาย ท. เป็นผู้รับและส่งต่อให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะให้ถ้อยคำปฏิเสธว่านาย ท. ไม่ได้ส่งมอบเงินให้แก่ตนเองก็ตาม

แต่เมื่อปรากฏว่าในวันเดียวกันนั้นผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นเพื่อบรรจุบุตรชายของนาย ก. เป็นพนักงานส่วนตำบล ทั้งที่ในขณะนั้นมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้ว ประกอบกับสัญญาผู้ยืมเงินและหนังสือค้ำประกัน ไม่ใช่หลักฐานที่ชี้ความผิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาพร้อมกับพยานหลักฐานอื่นๆ ก็ทำให้ข้อร้องเรียนมีน้ำหนักเพียงพอรับฟังได้ ดังนั้น การไม่ได้แจ้งให้ทราบถึงสัญญาดังกล่าวจึงยังถือไม่ได้ว่าไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

ส่วนพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำในทางทุจริตที่มีลักษณะต้องห้ามและเป็นเหตุให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนาย ก. และนาย ท. ให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการรับเงินของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดียอมรับความมีอยู่จริงของสัญญาผู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกัน ซึ่งสอดคล้องกับที่นาย ก. ให้ถ้อยคำว่าผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท มาคืนให้ภายหลัง ส่วนที่เหลือ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาผู้ยืมเงินอีกฉบับ

อีกทั้ง ประจักษ์พยานให้ถ้อยคำสอดคล้องต้องกันถึงการจ่ายเงินย่อมเพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมทุจริต พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีจึงเชื่อได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นพฤติกรรมในทางทุจริตที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) ซึ่งเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับประเด็นว่าหากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามวาระก่อนที่นายอำเภอจะวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง จะมีผลทำให้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และนายอำเภอมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่งก่อนที่จะมีคำวินิจฉัย ไม่มีผลทำให้เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เมื่อเหตุที่จะต้องมีการสอบสวนและวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงตำแหน่งอยู่ แม้อต่อมาผู้ฟ้องคดีจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีอำนาจหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยตามมาตรา ๖๔ ประกอบมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๕/๒๕๕๖)

คดีนี้ไม่เพียงแต่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอเพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๔ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางแนวทางในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในฝ่ายปกครองว่า เจ้าหน้าที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟังพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการออกคำสั่งทางปกครองมีอยู่จริงหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยดังเช่นการใช้อำนาจในทางอาญาที่จะต้องรับฟังพยานหลักฐานโดยปราศจากความสงสัย เพราะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายอาญา เช่น การวินิจฉัยชี้ให้นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น

---