

ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริต “ถูกปลด-หมดสิทธิ” รับค่าตอบแทน

ธียุทธ ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สวัสดีท่านผู้อ่าน อปท.นิวส์ ทุกท่าน อุทาหรณ์คดีปกครองฉบับนี้ มีประเด็นน่าสนใจหลายประเด็นทีเดียว กรณีปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว แต่มาตรวจพบในภายหลังว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตั้งแต่วันรับสมัคร เพราะเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กำหนดเป็นข้อห้ามไว้ จึงถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เช่นนี้แล้ว...ข้ออ้างที่ว่าตนเข้าใจโดยสุจริตว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน รวมทั้งได้รับการล้างมลทินแล้ว จะฟังขึ้นหรือไม่ ? และหลังจากที่ถูกปลดแล้ว จะต้องคืนเงินค่าตอบแทนที่ได้รับไปจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เพียงใด ?

บทความนี้ มีคำตอบและคำอธิบายที่ชัดเจนจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาฝากกันค่ะ

คดีนี้... ผู้ใหญ่ไชยา (นามสมมติ) ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านตามประกาศของอำเภอและได้รับความไว้วางใจจากชาวบ้านเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมามีการตรวจสอบพบว่า ผู้ใหญ่ไชยาได้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัด ให้ลงโทษในฐานความผิดร่วมกันพยายามล่าสัตว์ป่าหรือสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยได้รับทั้งโทษปรับและโทษจำคุก แต่เนื่องจากไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน ศาลจึงให้ชำระโทษปรับ ส่วนโทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้

นายอำเภอทราบเรื่องจึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่ไชยาพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2555 (วันที่พิจารณาเป็นที่ยุติว่าขาดคุณสมบัติ) ผู้ใหญ่ไชยายื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับนายอำเภอ และให้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง คือวันที่ 18 มกราคม 2555 รวมทั้งหากการขาดคุณสมบัติดังกล่าวเกิดจากความไม่สุจริตของเจ้าตัว ก็ให้เรียกคืนเงินค่าตอบแทนทั้งหมด ต่อนายอำเภอได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ใหญ่ไชยาจงใจไม่แจ้งข้อมูลการกระทำความผิดของตนต่อเจ้าหน้าที่รับสมัคร จึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่ไชยาพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งเรียกให้คืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย

ผู้ใหญ่ไชยาเห็นว่าตนได้รับการรอลงอาญาในโทษจำคุก จึงไม่ถือว่าเป็นผู้ต้องโทษจำคุกตามความผิดที่ศาลจังหวัดพิพากษา อีกทั้งตนได้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นผู้ได้รับการล้างมลทินตาม พ.ร.บ.ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ.2550 ด้วย กรณีจึงถือว่าตนไม่เคยรับโทษในคดีใดๆ มาก่อน ผู้ใหญ่ไชยาจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) รวมทั้งฟ้องกรรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการที่ตนใช้ไปในการหาเสียงเลือกตั้ง

ส่วนนายอำเภอและกรรมการปกครองก็ได้ฟ้องแย้งว่าผู้ใหญ่ไชยาต่างหากที่ต้องคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปทั้งหมด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.ลักษณะท้องที่ฯ ได้กำหนดคุณลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้หลายประการ ซึ่งใน (11) กำหนดว่า ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่อง

กระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน... ผู้ใหญ่ไชยาจึงเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก่อนเวลาที่จะสมัคร ทั้งการล้ามลทิน มีผลเป็นเพียงการ “ลบล้างโทษ” ที่ผู้กระทำความผิดได้รับตามคำพิพากษานั้น หาได้มีผลเป็นการ “ลบล้างความประพฤติหรือการกระทำความผิด” แต่อย่างใด กรณีจึงต้องถือว่าผู้ใหญ่ไชยา (ผู้ฟ้องคดี) เคยกระทำความผิดตามที่ พ.ร.บ.ลักษณะท้องที่ฯ บัญญัติห้ามไว้

นอกจากนี้ การที่ผู้ใหญ่ไชยาเข้าใจโดยสุจริตว่าการได้รับการรอลงอาญาในโทษจำคุก และให้ชำระค่าปรับถือว่าไม่เคยถูกต้องโทษจำคุกใดๆ เพียงแต่ถูกปรับเหมือนเช่นการถูกลงโทษปรับในความผิดตามกฎหมายจราจร ซึ่งเป็นความผิดเพียงเล็กน้อยนั้น เห็นว่า การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านเป็นการ “พิจารณาวินิจฉัยตามภาวะวิสัย” โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้สมัครมีความเชื่อโดยสุจริตว่าตนมีคุณสมบัติหรือไม่ เมื่อตามภาวะวิสัยผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ ก็ย่อมต้องห้ามการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่ไชยาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งจึงชอบแล้ว และกรมการปกครองไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายในการหาเสียงให้แก่ผู้ใหญ่ไชยา

ในส่วนคำตอบแทนที่ผู้ใหญ่ไชยาออกไปแล้วในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน จะต้องคืนหรือไม่เพียงใด ? นั้น เห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่นๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ.2546 โดยข้อ 7 และข้อ 7/1 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าตอบแทนในตำแหน่งดังกล่าวสรุปความได้ว่า กรณีผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ให้จ่ายเพียงก่อนวันที่ระบุในคำสั่งให้ออก สำหรับกรณีให้เพิกถอนคำสั่งโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งแต่งตั้ง หรือวันที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม แล้วแต่กรณี หากการขาดคุณสมบัติดังกล่าวเกิดจากความไม่สุจริตของเจ้าตัวเองแล้ว ก็ให้เรียกคืนเงินค่าตอบแทนและอื่นๆ ที่ได้รับในระหว่างการดำรงตำแหน่ง แต่ไม่กระทบกระเทือนในการที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งคำว่าไม่สุจริต ความหมายประการหนึ่งคือการที่ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ฉะนั้น การที่คณะกรรมการตรวจคุณสมบัติแล้วให้ผ่านขั้นตอนในการสมัคร เกิดจากการที่ผู้ใหญ่ไชยาได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตของผู้ใหญ่ไชยาเอง

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ใหญ่ไชยาชำระเงินค่าตอบแทนทั้งหมดที่ได้รับคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งให้ชำระดอกเบี้ยนับจากวันผิดนัด คือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ไม่มีการชำระ ทั้งนี้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (อ.909/2558)

เป็นบรรทัดฐานว่า... กรณีการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น จะยึดหลัก “การพิจารณาตามภาวะวิสัย” คือดูข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนาภายใน แต่สำหรับการพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนการทำหน้าที่ โดยหลักจะจ่ายให้ก่อนถึงวันที่มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่หากเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเกิดจากความไม่สุจริตของเจ้าตัวเอง เช่น การปกปิดข้อมูลซึ่งควรแจ้งให้ทราบ ก็จะต้องถูกเรียกคืนค่าตอบแทนที่รับไปตั้งแต่วันที่ของผู้ใหญ่ไชยา รวมทั้งการล้ามลทิน เป็นเพียงการลบล้างโทษ แต่ไม่ได้ลบล้างการกระทำความผิด

ฉะนั้น ไม่ว่าจะกระทำสิ่งใด ควรกระทำด้วยความสุจริตและตรงไปตรงมา จะได้ไม่เกิดปัญหาและผลกระทบในภายหลัง ฉบับหน้าจะมีคดีปกครองเรื่องใดที่น่าสนใจมาฝากกันอีก โปรดติดตามนะคะ