

มาตรฐานทุจริต ต้องมีเจตนา !

โดย นายปกครอง

“ไม่ทำ ไม่ทน ไม่เฉย รวมไทยต้านโกง”

การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ ถือเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของทุกภาคส่วน และเป็นวาระแห่งชาติที่สำคัญ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. (องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ) ทำการไต่สวนและชี้มูลความผิดในเรื่องที่ร้องเรียน กล่าวหาว่ามีการกระทำทุจริตต่อหน้าที่

สำหรับการกระทำที่เป็นการ “ทุจริตต่อหน้าที่” นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ให้คำนิยามว่า หมายถึง “ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

การจะพิสูจน์ทุจริตต่อหน้าที่ดังกล่าว มีองค์ประกอบและการพิจารณาอย่างไร คดีที่นำมาฝากในคอลัมน์ระเบียบกฎหมาย วารสารก้านผู้ใหญ่บ้านฉบับนี้มีคำตอบ โดยมีประเด็น ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพิจารณาเจตนาทุจริต กรณีที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเชื่อโดยสุจริต ว่าดำเนินการถูกต้องแล้ว

โดยข้อเท็จจริงในคดีมีอยู่ว่า ... มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นพร้อมกับพวก รวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (ก้านและผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งมีหน้าที่ จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ ได้ละเว้นไม่จับกุมผู้บุกรุกก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ อีกทั้ง ยังได้ร่วมลงนามว่าจ้างและตรวจรับงานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ ทั้ง ๆ ที่ทราบดีว่ายังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ แม้ว่าการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ ดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรในพื้นที่ก็ตาม แต่การดำเนินการก่อสร้าง จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนกรณีดังกล่าวแล้วมีมติว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบ ทำให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและกรมป่าไม้ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต โดยได้ส่งรายงานและความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพื่อให้พิจารณาลงโทษ ทางวินัยต่อไป

ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ออกจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแล้ว แต่ถูกปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ใส่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากตำแหน่ง ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้กระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า การจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบในการกระทำความผิด ๔ ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติ ประการที่สอง ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งคำว่า “โดยมิชอบ” หมายความว่า ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ประการที่สาม เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งคำว่า “ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่ได้รับอันเป็นคุณแก่ผู้ได้รับ ซึ่งอาจเป็น ทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สินก็ได้ และคำว่า “มิควรได้” หมายถึง ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรม ที่จะได้รับประโยชน์ใด ๆ ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น และประการที่สี่ โดยมีเจตนาทุจริต ซึ่งคำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ จะต้องพิจารณาลงไปถึงเจตนาของผู้กระทำด้วยว่า มีเจตนาทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมุ่งที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้หรือไม่

เมื่อโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาทนี้ เป็นโครงการที่กองทุน พัฒนาชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า อนุมัติให้ก่อสร้างขึ้น เพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งให้แก่ราษฎรในพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัด เป็นรองประธาน นายอำเภอ เป็นกรรมการ/เหรัญญิก และมีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ เป็นผู้พิจารณาถ่วงถ่วงโครงการก่อสร้างต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าว มีผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้อนุมัติ สั่งการ และติดต่อประสานงานทั้งหมด

แม้การดำเนินโครงการพิพาทจะมาจากเงินของกองทุนพัฒนาชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐหรือโครงการของรัฐก็ตาม แต่ผู้สั่งการและผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการต่างเป็น ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามย่อมจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและเชื่อโดยสุจริตว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวได้กระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว อีกทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ต่างก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไปไม่เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งก็ทราบเรื่อง การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ก็ไม่มีคำสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ดำเนินการอย่างใดกับกรณีการบุกรุกดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงจากการไต่สวน ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีเจตนาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิควรได้ จากการดำเนินโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่พิพาท

นอกจากนี้ ในรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรม กรณีดังกล่าวของคณะอนุกรรมการการประสานภารกิจสภาพัฒนาการปกครองท้องถิ่นฯ

ยังระบุว่า จากผลการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมดมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรทุจริตรับผลประโยชน์ในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าว แต่เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ เท่านั้น

กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้น คำสั่งที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๘/๒๕๖๒)

คดีดังกล่าว... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาการกระทำหรือพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งจะต้องครบตามองค์ประกอบความผิด ๔ ประการ โดยเฉพาะองค์ประกอบในข้อเจตนาทุจริต กล่าวคือ จะต้องมิเจตนาในการที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น เพื่อมุ่งให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่พบว่ามีเจตนาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิควรได้จากการดำเนินโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่พิพาท และเชื่อโดยสุจริตว่าการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวได้กระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เพราะมีผู้บังคับบัญชาของตนเกี่ยวข้องในการดำเนินการรวมทั้งผู้บังคับบัญชาก็ไม่ได้สั่งการให้ดำเนินการใด ๆ กับการสร้างอ่างเก็บน้ำโดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะมีได้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่ก็อาจผิดวินัยฐานอื่นได้เช่นกัน ฉะนั้นในการดำเนินการใด ๆ จะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หากเห็นว่าสิ่งใดดำเนินการโดยไม่ถูกต้องก็อาจทักท้วงผู้บังคับบัญชาเพื่อให้พิจารณาอย่างรอบคอบได้

ทั้งนี้ ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งในส่วนการดำเนินการทางวินัยนั้น มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป และศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้หน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

หรือความต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นความผิดมูลฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อน หากมีความผิดที่เกี่ยวข้องอื่นกับความผิดมูลฐานดังกล่าว จึงจะมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยอันเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้ (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๑/๒๕๖๓)

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