

ผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต

บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต อีกทั้ง มาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้น ก็ได้กำหนดให้ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามคือ ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต ตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ที่จะมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ **ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต**

คำว่า “ทุจริต” นั้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้นิยามความหมายไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาตามความหมายทั่วไปโดยเทียบเคียงจากคำนิยามว่า “โดยทุจริต” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่หมายความถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ควบคู่กับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๕๕๗/๒๕๐๒ และ ๑๐๕๑/๒๕๐๕ ที่พิพากษาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “โดยทุจริต” ว่า ประโยชน์ที่มีควรได้นี้ อาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ใช้ทรัพย์สินก็ได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลจะวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงอย่างไรว่า กรณีใดจึงจะถือว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีพฤติกรรมทุจริต หรือพฤติกรรมทุจริตนั้นมีแค่เฉพาะในตำแหน่งหน้าที่ หรือรวมถึงกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมทุจริตในเรื่องส่วนตัวด้วย

เมื่อใดก็ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมทุจริต อาจเป็นเหตุให้ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงได้ ตามมาตรา ๖๔ (๔) ส่วนกรณีของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพฤติกรรมทุจริต อาจทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี (๗) ซึ่งถ้ามีข้อสงสัยว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดมีพฤติกรรมทุจริตหรือไม่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุดตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และตามมาตรา มาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง ในกรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มีกรณีศึกษาเกิดขึ้นที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ซึ่งได้รับทุนการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นเพื่อเข้าศึกษาตามโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันอุดมศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่านนั้นได้ทำการทุจริตในการสอบโดยมีผู้มาสอบแทน สถาบันการศึกษาแห่งนั้นจึงอาศัยอำนาจตามระเบียบสภาประจำมหาวิทยาลัยฯ ในเรื่องที่ว่าด้วยวินัยความประพฤติและการลงโทษนักศึกษา มีคำสั่งลงโทษพักการเรียนและให้ปรับตกทุกวิชาในภาคการศึกษาที่มีการทุจริตในการสอบของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่านนั้น

จากปัญหาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พฤติกรรมในทางทุจริตของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความในมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ น่าจะหมายถึง การทุจริตในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และเป็นการกระทำในขณะดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง เมื่อการทุจริตการสอบเป็นเรื่องเฉพาะตัวของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะนักศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น จึงไม่ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามความในมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่า เมื่อมาตรา ๕๘/๑ (๓) ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้แต่เพียงว่าจะต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตโดยไม่มีคำว่า “ต่อตำแหน่งหน้าที่ใดๆ” กำหนดไว้ด้วย คำว่า “ทุจริต” ในที่นี้จึงมิใช่เพียงความหมายถึงการกระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น แต่ต้องหมายความรวมถึงกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำการอื่นใดเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นด้วย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต ลักษณะต้องห้ามเช่นนี้จึงไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือจะต้องมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลวินิจฉัยว่าได้กระทำความผิดโดยทุจริต เพียงแต่มีพฤติกรรมไปในทางทุจริตก็ย่อมเข้าข่ายต้องห้ามแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า “พฤติกรรมในทางทุจริต” ตามความในมาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงหมายความว่า การกระทำใดๆที่เป็นการแสวงหาประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือที่มีใช้ทรัพย์สินที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะนักศึกษามหาวิทยาลัยได้ให้ผู้อื่นเข้าสอบแทนอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น จนถูกมหาวิทยาลัยลงโทษฐานทุจริตการสอบนั้น จึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองอันถือเป็นพฤติกรรมในทางทุจริตตามความหมายของมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๕๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แจ้งเวียนผู้ว่าราชการทุกจังหวัดทราบ ตามหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๑๐๖๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓)