

เรื่องเสร็จที่ .../....
๖๖๗/๒๕๖๓ นวสวาท

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติม

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๕/๐๑๐๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับเรื่อง หรือจากจังหวัดต่าง ๆ กรณีที่มีการกล่าวหา หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้แจ้งมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในเรื่องที่ดินคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงข้อร้องเรียนแล้วมีมติชี้มูลการกระทำความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรณีที่สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อร้องเรียนแล้วเห็นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ใช้ความระมัดระวัง ทำให้ทางราชการเสียหาย และได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กรณีที่ละเลย ไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเป็นการกล่าวหาหรือชี้มูลการกระทำความผิด ของผู้บริหารท้องถิ่นภายหลังจากที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไข เพิ่มเติม ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้มีอำนาจสอบสวน พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสอบสวนดำเนินการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน จึงได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับแนวทางการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติม ในปี ๒๕๖๒ กำหนดให้การสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง แต่โดยที่ในขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวบังคับใช้ จึงมีประเด็นปัญหาว่า เมื่อมีกรณีที่เข้าข่ายต้องสอบสวนปรากฏอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ สอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะสามารถใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวน ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภา ท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ มาเทียบเคียงใช้ ในการสอบสวนได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมาย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๘๐๔/ ๒๓๐ ลงวันที่ ๒๒ พ.ค. ๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเมืองพัทยา ที่มีการแก้ไขใหม่เมื่อปี ๒๕๖๒ ไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการไว้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า สมควรใช้หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนที่ใช้อยู่ตามกฎหมายเดิมซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ มาเทียบเคียงใช้บังคับเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนไปพลางก่อนแต่ต้องปฏิบัติตามระยะเวลาตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่กำหนดไว้

๒. กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๘ สรุปได้ว่า ในกรณีที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วด้วยเหตุอื่น การสอบสวนหรือดำเนินการเพื่อจะสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่การสั่งให้ออกนั้นจะมีผลทำให้บุคคลนั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นใดต่อไป และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๙/๒๕๖๒ โดยได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ว่า หากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว หลังจากที่ได้มีการกระทำหรือปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้กำกับดูแลย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอีกได้ กรณีเช่นนี้นี้จะมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

เนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังมีได้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องออกตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๖๒ ยังไม่มีผลใช้บังคับ ต้องดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า กรณีตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องที่จังหวัดได้หารือมายังกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยได้มีความเห็นในเรื่องดังกล่าวแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงไม่มีเหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จะพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สอง กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๘ และภายหลังศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๙/๒๕๖๒ ที่แตกต่างกันไป กระทรวงมหาดไทยจะมีแนวทางในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร นั้น เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่

๑๐๘๑/๒๕๕๘^๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๘/๒๕๖๒ เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ บัดนี้ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องดังกล่าวแล้วทุกฉบับ โดยกำหนดให้สามารถดำเนินการสอบสวนเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้แม้ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วไม่ว่าด้วยเหตุใด เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๓/๑ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔)ฯ กรณีจึงไม่มีประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยอีก



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๓

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๔/๒๑๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๗๓/๑ เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา ๗๓ ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้นถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน

ฯลฯ

ฯลฯ