

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๑๑๒๗๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา (ก.จ.จ.พะเยา) ได้มีมติหาหรือคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาจำนวนสี่ราย ได้แก่ นายเจนพนากรณ์ พุแสง ตำแหน่ง นักวิชาการพัสดุชำนาญการ นายอดุลย์ วงศ์ช่างเงิน ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองช่าง นายยงยุทธ ทองคำเกิด ตำแหน่ง นักบริหารงานช่าง ระดับต้น และนายนำชัย สิทธิ ตำแหน่ง นักบริหารงานช่าง ระดับต้น ว่า มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และมีมูลความผิดอาญาตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๖๒ (๑)(๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งในส่วนของการดำเนินคดีอาญา ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค ๕ ได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญา เป็นเหตุให้นายกองการการบริหารส่วนจังหวัดพะเยามีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการทั้งสี่รายหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค ๕ ได้มีคำพิพากษาว่า ข้าราชการทั้งสี่รายกระทำความผิดอาญาแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ และนายอดุลย์ฯ และนายนำชัยฯ ได้ขอกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะฝ่ายเลขานุการ ก.จ. ขอเรียนว่า ก.จ. ได้พิจารณาเรื่องหาหรือดังกล่าวแล้ว มีมติสรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นหาหรือการดำเนินการทางวินัยกับนายเจนพนากรณ์ฯ นายอดุลย์ฯ นายยงยุทธฯ และนายนำชัยฯ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัย ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงนั้น เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาล กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดที่มีใช้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๔/๒๕๖๒) ซึ่ง ก.จ. ได้แจ้ง ก.จ.จ. ทุกจังหวัดทราบ ตามหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท ๐๘๐๙.๕/ว ๑๖ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า "การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้เพียงใด ย่อมต้องปรากฏว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ใช้กับผู้ที่จะถูกดำเนินการทางวินัยบัญญัติไว้ชัดเจนว่า

การกระทำในลักษณะใดที่จะถือเป็นความผิดทางวินัย และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยในการทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้” ประกอบกับบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สำนักงาน ป.ป.ช. ขอทบทวนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๓) สรุปความได้ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี จรรยาบรรณของตำรวจ และนโยบายของรัฐบาล”

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาทบทวนบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาลกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดที่ไม่ใช่การทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๔/๒๕๖๒) ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หากผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประการใด จะแจ้งให้ ก.จ.จ.พะเยา ทราบต่อไป ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือตอบข้อหารือประเด็นดังกล่าวให้ ก.จ.จ.พะเยา ทราบแล้ว

๒. ประเด็นการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งสี่ราย ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และการขอกลับปฏิบัติหน้าที่ราชการของ นายอดุลย์ฯ และนายนำชัยฯ นั้น เห็นว่า เป็นปัญหาการใช้บังคับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ อีกทั้งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและมีความสำคัญกับหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของข้าราชการ ก.จ. จึงมีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวางหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เมื่อศาลอาญาฯ ประทับรับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีผลให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ นั้น กรณีเช่นนี้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่อีกหรือไม่ หรือมีหน้าที่ใดที่จะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไปหรือไม่ รวมทั้งผู้ที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดในระหว่างที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ เมื่อศาลอาญาฯ มีคำพิพากษาว่า ข้าราชการที่ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ข้าราชการผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ นั้น กรณีเช่นนี้จะมีผลให้สถานะความเป็นข้าราชการของผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) จะต้องมีการมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และประกาศ ก.จ. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๘๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นบทบัญญัติที่ใช้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้อง จึงมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ ต่อไป แต่กรณีตามปัญหานี้ เป็นการนำบทบัญญัติที่ใช้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอนุโลมตามมาตรา ๙๓^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่ให้นำมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๘๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ด้วยโดยอนุโลม การนำมาใช้บังคับจึงต้องปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ด้วย เมื่อมาตรา ๑๕^๔ แห่ง

มาตรา ๘๑ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

มาตรา ๙๓ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา ๘๑ ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ให้นำความในมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใด ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาจำนวนสี่รายถูกดำเนินคดีอาญา และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค ๕ ได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญาไว้แล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาจึงต้องมีคำสั่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ข้าราชการซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓^๕ ประกอบกับ มาตรา ๘๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ส่วนการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดในระหว่างที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การนำมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาบังคับใช้ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการผู้นั้นด้วย ประกอบกับมาตรา ๑๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้การออกคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สำหรับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน ดังนั้น เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค ๕ ได้มีคำพิพากษาว่าข้าราชการทั้งสี่รายกระทำความผิดอาญา แต่โทษจำคุกให้การลงโทษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาจึงต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับ มาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ สำหรับการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ดี การให้ความเห็นชอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล ในกรณีดังกล่าวก็ดี เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย มิใช่ดุลพินิจที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควรได้

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๓

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น
^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น
^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น