

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลับ^๑ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๖๖๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับการหารือปัญหาข้อกฎหมายจากจังหวัดต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดผู้บริหารท้องถิ่นในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา และต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องในคดีอาญาตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง กำหนดให้นำความในมาตรา ๘๑ ดังกล่าวมาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่เนื่องจากกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเป็นกรณีที่ได้กระทำไว้ในวาระก่อน และต่อมาได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวอีก จึงได้หารือกระทรวงมหาดไทยว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หรือไม่ และหากต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ต้องให้ผู้กำกับดูแลออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวหยุดปฏิบัติหน้าที่ด้วยหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้อง โดยมีคำคำสั่งเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างอื่น หากการประทับฟ้องอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งที่กระทำความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ผู้บริหารท้องถิ่นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกชี้มูลความผิดได้พ้นจากตำแหน่งในวาระที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดแล้วเกินสองปี ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เมื่อศาลประทับฟ้องหรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๘๐๔/๒๕๕ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๘๒๕๖ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ ยกเลิกชั้นความลับ

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ สรุปได้ว่า มาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ บัญญัติให้นำมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙๑ ด้วยโดยอนุโลม การนำมาใช้บังคับจึงต้องปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ด้วย เมื่อมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกดำเนินคดีอาญา และศาลได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญาไว้แล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ข้าราชการซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จึงเห็นว่า การที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ผู้กำกับดูแลจะต้องมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ จะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีบทบัญญัติใดที่ต้องนำมาใช้บังคับให้สอดคล้องกับ มาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หรือไม่ ดังนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การออกคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นให้ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะเหตุที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องดังกล่าวเป็นอำนาจของผู้กำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยมิต้องให้ผู้กำกับดูแลมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่อีก

กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่ผู้เกี่ยวข้องที่จะได้นำไปปฏิบัติให้ถูกต้อง

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

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่หารือว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนสามราย ในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา และต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องในคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดโดยที่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามรายได้พ้นจากตำแหน่งเดิมไปแล้ว และได้รับการเลือกตั้งใหม่และอยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งเดิมในวาระใหม่ นั้น ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามรายดังกล่าวจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙๓^๒

^๒มาตรา ๙๓ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา ๙๑ ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประกอบกับมาตรา ๘๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่าการที่มาตรา ๘๓^๔ ประกอบกับมาตรา ๘๑ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ เจตนารมณ์ประการหนึ่งก็เพราะว่าในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิดจะมีผลทำให้บุคคลนั้นหมดสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือเข้าดำรงตำแหน่งนั้นอีกต่อไป การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ จึงเป็นการยุติความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่ง และกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมใหม่ในอีกวาระหนึ่ง จึงมิได้ทำให้การต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามผลของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหรือการสั่งการใด ๆ ที่อาจมีปัญหาคความชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น กรณีผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามราย ซึ่งถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องในคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดโดยที่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามรายได้พ้นจากตำแหน่งเดิมไปแล้ว และอยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งเดิมในวาระใหม่ จึงต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผลของมาตรา ๘๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องแล้ว ผู้กำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่อีกหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อการหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยผลของมาตรา ๘๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แล้ว ผู้กำกับดูแลจึงไม่ต้องมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่อีก แต่ผู้กำกับดูแลยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้มีการหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามผลของกฎหมายอย่างเคร่งครัด



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๕

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

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

“มาตรา ๘๑ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น