



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
(ศึกษากรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

จัดทำโดย

นายสุรพล เจริญภูมิ

รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

..... ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ
(นางสมฤดี ธัญญศิริ)
วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

กิติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร “นักบริหารระดับสูง ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ได้รับการขึ้นทะเบียนคำปรึกษาที่เป็นประโยชน์จากนางสมฤดี ธัญญสิริ ที่ปรึกษาการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ จึงทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ได้จัดฝึกอบรมหลักสูตร “นักบริหารระดับสูง ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อให้ผู้วิจัยและผู้สนใจได้เข้ารับการฝึกอบรม และขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแนะนำ การให้ข้อมูล ในการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้น่าจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวม และผู้ที่สนใจ เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อนึ่ง เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด และหรือหากมีคำแนะนำเพื่อให้เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้สมบูรณ์ในทางเนื้อหาสาระประการใด ผู้วิจัยพร้อมน้อมรับฟังข้อสังเกตและคำแนะนำต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เนื้อหาสาระของเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

นายสุรพล เจริญภูมิ

**การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
(ศึกษากรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด)**

**นายสุรพล เจริญภูมิ
รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม นอกจากนั้นมาตรา ๙๐ ยังบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวในระหว่างการไต่สวนได้ แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งกรณีดังกล่าวไว้ จึงเกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและได้มีการหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวโดยให้นำบทบัญญัติและหรือข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียงมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ยังมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน

การศึกษาวិเคราะห์พบว่า การปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวอาจขัดหลักนิติธรรม (The Rule Of Law) และหลักการตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันจะทำให้คำสั่งดังกล่าวที่กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำไปสู่การเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครอง ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชน และอาจเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาในภายหลังได้

ดังนั้น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการนำกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มากำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ต่อไป

คำสำคัญ การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง

สารบัญ

บทคัดย่อ.....	I
สารบัญ.....	II
บทที่ ๑. บทนำ.....	๑
๑. สภาพและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๕
๓. ขอบเขตของการศึกษา.....	๖
๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๖
บทที่ ๒. แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	๗
๑. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง.....	๗
๑.๑ การกระจายอำนาจ.....	๗
๑.๒ การหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการดำเนินคดีและการพ้นจากตำแหน่ง..	๘
๑.๓ การใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง.....	๙
๑.๔ การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม.....	๑๐
๒. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	๑๑
๒.๑ หลักนิติธรรม.....	๑๑
๒.๒ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.....	๑๑
๒.๓ หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง...	๑๑
๒.๔ หลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	๑๒
๒.๕ หลักความได้สัดส่วน.....	๑๒
๒.๖ หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย.....	๑๒
๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	๑๓
๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.....	๑๓
๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑.....	๑๓
๓.๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙.....	๑๔
บทที่ ๓ การนำเรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งมาบังคับใช้กับ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม.....	๑๗
๑. กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.....	๑๘
๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒.....	๑๘
๑.๒ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔.....	๑๙

บทที่ ๑

บทนำ

๑. สภาพและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีหน้าที่ได้ส่วนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่และพฤติการณ์อื่นที่อยู่ในขอบอำนาจ^๑ โดยบทบัญญัติในหมวด ๓ การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่วนและมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มมีมติเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^๒โดยอัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน^๓ ในกรณีที่ศาลประทับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่^๔ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัย

^๑ มาตรา ๒๘ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๗๖ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มมีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

^๓ มาตรา ๗๗ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา ๗๖ แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๘๑ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

เกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งสรุปได้ว่า ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันทีโดยผลของกฎหมายจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามที่ถูกล่ามหาผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่^๕

ประเด็นปัญหาที่นำมาสู่การศึกษาและจัดทำบทความทางวิชาการกรณีนี้ เกิดขึ้นสืบเนื่องจากบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม^๖ ซึ่งตามคานิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ^๗ นั้น หมายความว่ารวมถึงข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และย่อมมีผลทำให้เมื่ออัยการสูงสุดยื่นฟ้องข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกล่ามหาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีมติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นกรณีมีมูลความผิดทางอาญาต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในกรณีที่ศาลประทับฟ้อง ผู้ถูกล่ามหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกล่ามหากระทำความผิดตามที่ถูกล่ามหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่^๘ โดยหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับระยะหนึ่งได้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในประเด็นปัญหานี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยมีมติว่าต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันทีโดยผลของกฎหมายจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา^๙ แต่เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหาร

^๕ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๒๖/(ปกปิด) ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

^๖ ให้นำความในมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

^๗ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ..

^๘ มาตรา ๘๑ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกล่ามหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกล่ามหากระทำความผิดตามที่ถูกล่ามหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

^๙ อ้างแล้ว เชิงอรรถ ๕

ส่วนจังหวัด จึงมีมติมอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือแนวทางปฏิบัติต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาการรวมสองกรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วมีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ สรุปได้ว่า กรณีดังกล่าวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ สำหรับการพ้นจากตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว^{๑๐} ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาตอบข้อหารือดังกล่าว คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้มีมติแจ้งแนวทางปฏิบัติตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ ให้กับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องทราบและเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ และกรณีที่สอง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วมีความเห็นตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕ สรุปความได้ว่า ประเด็นที่หนึ่งเห็นว่าการนำเรื่อง “การหยุดปฏิบัติหน้าที่^{๑๑}” หรือ “การพ้นจากตำแหน่ง^{๑๒}” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม นั้น จะต้องอนุโลมมาใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน

^{๑๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓)

^{๑๑} การหยุดปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง การหยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำรงอยู่เป็นการชั่วคราว (ยังมีสภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่) ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๑๒} การพ้นจากตำแหน่ง หมายถึง หมายถึง การพ้นจากการดำรงตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำรงอยู่ (ไม่มีสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย) กรณีที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลทำให้ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของตำแหน่งดังกล่าวว่าง สามารถสรรหาบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งแทนได้

บุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทด้วย กรณีที่ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีมติบัญญัติที่กำหนดเหตุให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คงมีเพียงกรณี “พักราชการ^{๑๓}” หรือกรณี “ให้ออกจากราชการไว้ก่อน^{๑๔}” ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสั่งพักราชการกรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา และหากเห็นว่า การพิจารณาคดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการนั้น จะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้ ดังนั้น กรณีที่หากรอเมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องไว้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีคำสั่งให้พักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แล้วแต่กรณี ประเด็นที่สอง กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้พนักงานส่วนท้องถิ่น “พ้นจากตำแหน่ง” ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่อาจมีคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดได้ อย่างไรก็ดี เมื่อตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน โดยปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดเหตุให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการนอกจากกรณีตายหรือลาออกจากราชการไว้ และโดยที่การให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อนำมาอนุโลมใช้ในกรณีนี้จึงอาจเทียบได้กับคำสั่งให้ออกจากราชการ^{๑๕} ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งไม่เห็นด้วยย่อมมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วน

^{๑๓} พักราชการ หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เป็นการชั่วคราว ในระหว่างถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือในระหว่างถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีผลทำให้ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งว่าง แต่อัตราเงินเดือนไม่ว่างจึงไม่สามารถสรรหาบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้

^{๑๔} ให้ออกจากราชการไว้ก่อน หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เป็นการชั่วคราวในระหว่างถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือในระหว่างถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ซึ่งการสอบสวนพิจารณานั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีผลทำให้ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนว่าง สามารถสรรหาบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้

^{๑๕} ให้ออกจากราชการ หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการตามเหตุต่าง ๆ ตามที่เงื่อนไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ เช่น การออกจากราชการเพราะตายการออกจากราชการเพราะพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น การออกจากราชการเพราะลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือออกจากราชการเพราะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้นมีผลทำให้ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนว่าง สามารถสรรหาบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้

จังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวเป็นอำนาจผูกพันการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวด้วย^{๑๖} ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาตอบข้อหารือดังกล่าว คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้มีมติแจ้งแนวทางปฏิบัติตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕ ให้กับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องทราบและเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกันกับแนวทางปฏิบัติตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ ข้างต้น

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดให้กรณีตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เป็นเหตุในการพิจารณาสั่งพักราชการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการไว้อย่างชัดเจน และแนวทางปฏิบัติทั้งตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่นำมาอนุโลมใช้บังคับกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สอดคล้องกัน กรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาทางปกครอง และการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ และหรือการพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ ต่อไปนี้ภายภาคหน้าไม่จบไม่สิ้น และเป็นกรณีที่กระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับคำสั่ง

กรณีนายกรัฐมนตรีสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพักราชการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หยุดปฏิบัติหน้าที่ พ้นจากตำแหน่ง พักราชการ ให้ออกจากราชการไว้อ่อน หรือให้ออกจากราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถอุทธรณ์ได้แย้งตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และสามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่จากการสืบค้นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจากระบบสืบค้นของศาลปกครองยังไม่ปรากฏแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด

^{๑๖} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕)

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๒.๑ เพื่อศึกษาหลักการและวัตถุประสงค์ของการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีอัยการสูงสุดได้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๒.๒ เพื่อศึกษาหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นปัญหา และแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๒.๓ เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้ตามข้อ ๒.๑ และข้อ ๒.๒ เสนอต่อคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและหรือคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๓. ขอบเขตของการศึกษา

เนื้อหาตามบทความนี้ มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการนำหลักการการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบังคับใช้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๔.๑ องค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีอัยการสูงสุดได้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๔.๒ องค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นปัญหา และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๔.๓ นำองค์ความรู้ที่ได้ตามข้อ ๔.๑ และข้อ ๔.๒ เสนอต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

บทที่ ๒

แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (ศึกษากรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งเป็นการนำหลักการเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบังคับใช้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม นั้น เนื่องจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณาและการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการพิจารณาทางปกครอง^๑ และเป็นคำสั่งทางปกครอง^๒ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามลำดับ จึงต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองประกอบด้วย ดังนี้

๑. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาและการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑.๑ การกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองท้องถิ่นเป็นแนวคิดเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองเพื่อมาใช้แก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และปกครองแบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยังมีน้อย เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์ของอำนาจ กระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุม และกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจ

^๑ “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

^๒ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา ในประเทศไทยแนวคิดการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัดภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการปฏิรูปการเมืองจนเกิดการผลักดันและการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม^๓ ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม โดยให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยในเรื่องความเป็นอิสระเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^๕ และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงฉบับปัจจุบัน

โดยบทบัญญัติที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่ปรากฏในมาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๖ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

๑.๒ การหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการดำเนินคดีและการพ้นจากตำแหน่ง

แนวคิดการหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการดำเนินคดีเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีของศาลที่มีเขตอำนาจต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำ

^๓ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย. (๒๕๕๗). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า ๓ - ๔.

^๔ มาตรา ๗๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

^๕ มาตรา ๒๘๘ การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

^๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ / ตอนที่ ๑๒๐ ก / หน้า ๑ / ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

วินิจฉัยหรือคำพิพากษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในภายภาคหน้าจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา โดยแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายระดับตั้งแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยมีความมุ่งหมายที่ต้องการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในระหว่างและหลังจากที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา^๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๘๒ การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๐ ประกอบมาตรา ๘๒ (๓) หรือการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องในเรื่องมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม^๘ เป็นต้น โดยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีผลให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ นอกจากนั้นแนวคิดดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑^๙ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดเป็นลำดับถัดไป

๑.๓ การใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง

การใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง แบ่งได้เป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรกการใช้กฎหมายโดยตรง เป็นการใช้กฎหมายที่ต้องศึกษาและพิจารณาจากตัวบทกฎหมายเพื่อให้ทราบความหมายและเจตนารมณ์ในเรื่องนั้น ๆ แล้วนำไปปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะต้องอาศัยการตีความกฎหมายมาเป็นเครื่องมือเพื่อให้สามารถนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงได้อย่างเป็นธรรม และประเภทที่สองการใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง (Analogy) เป็นนำกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้กับข้อเท็จจริง

^๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. กรุงเทพฯ. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๔๑๒

^๘ มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

^๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ / ตอนที่ ๕๒ ก / หน้า ๖ / ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑

ที่เกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะนำมาปรับกับข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้^{๑๐} ซึ่งแนวคิดการใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงทั้งสองประเภทดังกล่าวปรากฏชัดเจนในมาตรา ๔^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับแนวคิดการใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง (Analogy) ยังปรากฏในมาตรา ๑๓๔^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และข้อ ๕ วรรคสอง^{๑๓} ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๔ การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม (Extreme meaning) จำแนกได้เป็น การใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรในมาตราหนึ่งมาปรับใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในอีกมาตราหนึ่ง และการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรอีกฉบับอื่นมาปรับใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ การตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับหนึ่งมาใช้บังคับกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยอนุโลม นั้น จะต้องตีความโดยเคร่งครัด^{๑๔} ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้วางแนวทางไว้ว่า การนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลม จะต้องมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้นำความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับด้วย^{๑๕} ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) ที่ได้วางหลักไว้ว่า การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น^{๑๖} ส่วนตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “อนุโลม” หมายถึง การนำมาใช้โดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกันแต่ให้แก้ไขในรายละเอียดได้ตามควรแก่กรณี

^{๑๐} นายธีรพัฒน์ สกลอ. (๒๕๖๒). การอุดช่องว่างกฎหมายภาษีอากร. : วิทยานิพนธ์ ระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๗ – ๙.

^{๑๑} มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้น ก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

^{๑๒} มาตรา ๑๓๔ ไม่ว่ากรณีใด ๆ ห้ามมิให้ศาลที่รับฟ้องคดีไว้ ปฏิเสธไม่ยอมพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยอ้างว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี หรือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับนั้นเคลือบคลุมหรือไม่บริบูรณ์

^{๑๓} ข้อ ๕ วรรคสอง ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

^{๑๔} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจเปรียบเทียบในความผิดฐานโฆษณาเครื่องสำอาง (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๗/๒๕๕๑)

^{๑๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอัยการที่พยานของธนาคารแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕)

^{๑๖} คำวินิจฉัยของของศาลปกครองสูงสุดจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๖๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่))

๒. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งเป็นการนำหลักการเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อประกอบการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย ดังนี้

๒.๑ หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule Of Law) หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติรัฐอาจจำแนกได้เป็นสองประการ ได้แก่หลักนิติรัฐโดยเคร่งครัด (ความหมายอย่างแคบ) กระบวนการยุติธรรมหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งย่อมไม่มีผลใช้บังคับ เช่น กฎหมายต้องบังคับเป็นการทั่วไปและต้องประกาศประชาชนทราบ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ และกฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ เป็นต้น ส่วนหลักนิติรัฐโดยทั่วไป (ความหมายอย่างกว้าง) เช่น กฎหมายต้องมีความชัดเจน ต้องมีเหตุผลนำไปสู่ความเป็นธรรม และต้องไม่ขัดแย้งกันเอง เป็นต้น^{๑๗}

๒.๒ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจและเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการบิดเบือนการใช้อำนาจ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง เป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ เรียกร้องให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถแบ่งออกเป็นสองหลักย่อยได้แก่ (๑) หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายถึง การออกกฎหมายต้องเป็นการกระทำของรัฐที่จะต้องมาก่อนการกระทำในรูปแบบอื่น ๆ การกระทำในรูปแบบอื่นหรือกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหากขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายแล้วการกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (๒) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง โดยเฉพาะการกระทำที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชน หากได้กระทำลงไปโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจการกระทำดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๘}

๒.๓ หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าเอกชน มีผลผูกพันให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม การกระทำความดังกล่าวจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากเอกชน ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง การกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนมากเท่าใดยิ่งจะต้องมีเนื้อหา

^{๑๗} คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (๒๕๕๗). หลักนิติธรรม (The Rule Of Law). สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. หน้า ๑ - ๙.

^{๑๘} บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๑). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า ๒๐ - ๒๑. และหน้า ๓๔๔ - ๓๔๖.

ของการกระทำทางปกครองให้ชัดเจนแน่นอนมากเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่ได้มีผลเป็นการห้ามใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวสามารถปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้จำนวนมาก แต่สำหรับการกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับเฉพาะกรณีนั้นจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน^{๑๙}

๒.๔ หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกร้องให้การกระทำทางปกครองจะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุกับสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องที่ต้องพิจารณาจากเครื่องมือ มาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้ และวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้น ๆ เป็นกรณี ๆ ไป^{๒๐}

๒.๕ หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนเป็นกรอบควบคุมอันเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีหลักการย่อย ดังนี้ (๑) หลักความเหมาะสม ต้องพิจารณาว่า มาตรการที่จะใช้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ (๒) หลักความจำเป็น ต้องพิจารณาว่า มาตรการที่จะใช้และบรรลุวัตถุประสงค์นั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัจเจกชนน้อยที่สุดแล้วหรือไม่ และ (๓) หลักความได้สัดส่วน ในความหมายอย่างแคบต้องพิจารณาว่า มาตรการนั้นจะเกิดผลดีต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าหรือไม่^{๒๑}

๒.๖ หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย หรือหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย (Nullum crimen, nulla poena sine lege) เป็นหลักประกันความยุติธรรมในกฎหมายอาญาอันมีฐานะเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปสี่ประการ^{๒๒} กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีมาลงโทษอาญาแก่บุคคล

ประการที่สอง การห้ามใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) มาใช้ลงโทษทางอาญา

ประการที่สาม กฎหมายที่มีโทษทางอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจน

ประการที่สี่ กฎหมายที่มีโทษทางอาญาจะต้องไม่มีผลย้อนหลัง

ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๒๓} และหลักดังกล่าวยังถือว่าเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐอีกด้วย

^{๑๙} วรเจตน์ ภาคีรัตน์.(๒๕๕๔). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า ๖๒ – ๖๓.

^{๒๐} วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๔). อ้างแล้ว. หน้า ๕๗ - ๕๘.

^{๒๑} ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (๒๕๖๖). คัมภีร์คดีปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า ๑๙.

^{๒๒} สำนักงานศาลยุติธรรม. (๒๕๕๘). วารสารศาลยุติธรรม ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ ประจำเดือนกรกฎาคม – กันยายน ๒๕๕๘. หน้า ๔๗ – ๔๘.

^{๒๓} มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การนำหลักการเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมใช้บังคับกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใด กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนและมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีพฤติการณ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) ร่ำรวยผิดปกติ (๒) ทุจริตต่อหน้าที่ (๓) จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ (๔) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไว้ในมาตรา ๒๓๕ โดยสรุปขั้นตอนได้ดังนี้

๓.๑.๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนข้อเท็จจริง หากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่า ผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนโดยถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓.๑.๒ เมื่อศาลประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้^{๒๔}

ซึ่งหลักการตามมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในหมวด ๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้นำหลักการของมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มากำหนดวิธีการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

^{๒๔} อ้างแล้ว. เชิงอรรถที่ ๘

๓.๒.๑ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามที่ถูกกล่าวหาให้ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มติดังกล่าวเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๓.๒.๒ กรณีที่ศาลประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้^{๒๕}

๓.๒.๓ กรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้หยุดปฏิบัติหน้าที่อยู่ และยังมีได้พ้นจากตำแหน่ง ก็ให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และถ้าในระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่มิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ก็ให้มีสิทธิได้รับเสมือนผู้พ้นจากตำแหน่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลา ในกรณีที่ผู้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะมีคำพิพากษาการจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง

นอกจากการนำหลักการของมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มากำหนดเป็นวิธีดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะดังกล่าวข้างต้นแล้ว มาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม^{๒๖}

๓.๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การพิจารณาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญาโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หรือให้พ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการพิจารณา

^{๒๕} มาตรา ๘๑ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ฯลฯ

^{๒๖} มาตรา ๙๓ วรรคสอง ให้นำความในมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

ทางปกครอง ส่วนการออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องนำหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาประกอบการพิจารณา ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

๓.๔.๑ การพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ^{๒๗} ที่มีความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ทั้งความเป็นกลางในทางทฤษฎีของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครอง (ความเป็นกลางโดยสภาพภายนอกของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครอง) ตามมาตรา ๑๓^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และความเป็นกลางในทางอัตวิสัย (ความเป็นกลางโดยสภาพภายในความคิติดิจใจ) ตามมาตรา ๑๖^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๔.๒ การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ และคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เว้นแต่เข้าข่ายยกเว้นกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๒๗} มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

^{๒๘} มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๒๙} มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

^{๓๐} มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนความในวรรคหนึ่งมีให้นำมาใช้บังคับ

ในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ การสั่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ หรือการสั่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อนและการให้พ้นจากตำแหน่งที่อาจต้องด้วยข้อยกเว้นไม่ต้องให้ออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ (๑)^{๓๑} ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๔.๓ การทำคำสั่งทางปกครองจะเป็นหนังสือ ด้วยวาจา หรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้^{๓๒} แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ทั้งนี้ ตามแต่กฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องจะได้กำหนดรูปแบบไว้หรือไม่ โดยกรณีที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และจะต้องจัดให้มีเหตุผล ตามมาตรา ๓๖^{๓๓} และมาตรา ๓๗^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ด้วย

^{๓๑} ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)

(๑) การบรรจุการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ

^{๓๒} มาตรา ๓๔ คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้

^{๓๓} มาตรา ๓๖ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง นั้น

^{๓๔} มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

บทที่ ๓

การนำเรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง มาบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม

นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ^๑ ได้มีการนำหลักการเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกละเมิดการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอนุโลม ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถูกละเมิดการการ ป.ป.ช. ขี้มูลความผิดทางอาญา และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นและหรือพิพากษาว่ากระทำความผิดอาญาในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขี้มูลความผิด เมื่อกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่นไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กรณีเกิดประเด็นปัญหาจึงต้องมีการหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในส่วนของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการหารือแนวทางปฏิบัติต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายครั้ง ซึ่งต่อมาได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปจนนำไปสู่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ

สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีมติให้หน่วยงานที่มีความสงสัยในปัญหาข้อกฎหมายที่หารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้วโดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา^๒ และต่อมาคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ มีมติให้หน่วยงานของรัฐที่หารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นเดียวกับการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ว่า “...เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้วโดยปกติให้เป็นไปตาม

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕/ตอน ๕๒ ก/หน้า ๑/๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑

^๒ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.๑๓๓๑๐/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๒ เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น”^๓ กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในเรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แตกต่างกันก่อให้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งมูลกรณีและความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายแม่บท และจะมีกฎหมายลำดับรอง ซึ่งได้แก่ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามลำดับ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายสำคัญหนึ่งฉบับที่ตราขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล^๔ การแต่งตั้งและการสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนตามที่กฎหมายกำหนด^๕ โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งและการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้น ๆ และมีอำนาจกำหนด

^๓ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๗๕ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๔ มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเรื่องต่าง ๆ เช่น การบรรจุและแต่งตั้ง การให้ออกจากราชการ เป็นต้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดและมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ที่มาตรา ๑๕ ที่บัญญัติให้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การให้ออกจากราชการ หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน^๖ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การให้ออกจากราชการ การพ้นจากตำแหน่ง และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถูกกำหนดไว้ในมาตรฐานกลางมาตรฐานทั่วไป และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แล้วแต่กรณี ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

๑.๒ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนี้จะกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้กว้าง ๆ ให้มีมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความรู้ ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นตามบัญชีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็น และได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการแต่งตั้งและให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไว้ในหมวด ๕ การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง โดยในส่วนของการบรรจุและแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง รวมทั้งให้พิจารณาถึงคุณลักษณะความจำเป็นอื่นที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น^๗ สำหรับการพ้นจากตำแหน่งได้กำหนดเกี่ยวกับการออกจากราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้กว้าง ๆ ว่า นอกจากเป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

^๖ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

ฯลฯ

^๗ ข้อ ๑๑ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งใดให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ คุณสมบัติ เฉพาะสำหรับตำแหน่ง รวมทั้งให้พิจารณาถึงคุณลักษณะความจำเป็นอื่น ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นตามลักษณะงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ไว้แล้ว พนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องออกจากราชการเมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก และได้รับอนุญาตให้ลาออก และ (๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม^๘

๑.๓ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับนี้ได้กำหนดให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการไว้หลายกรณี^๙ โดยในส่วนที่คล้ายคลึง ใกล้เคียง และหรือเกี่ยวข้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด สรุปได้ดังนี้

๑.๓.๑ การสั่งให้ออกจากราชการในระหว่างการสอบสวนพิจารณา ตามข้อ ๒๙ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘^{๑๐} ได้แก่ การสั่งพักราชการ หรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ในระหว่างการสอบสวนพิจารณา^{๑๑} ซึ่งการสั่งพักราชการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกคำสั่งพักราชการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระหว่างการสอบสวน

^๘ ข้อ ๑๕ การออกจากราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากเป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้แล้ว พนักงานส่วนท้องถิ่นออกจากราชการเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก และได้รับอนุญาตให้ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม ข้อ ๓

^๙ ข้อ ๕ พนักงานเทศบาลออกจากราชการเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมีผลตามข้อ ๒๔

(๔) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามข้อ ๒๙ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๓๔ ของมาตรฐานทั่วไปนี้ หรือเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการหรือขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งโดยไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานเทศบาล

(๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

ฯลฯ

^{๑๐} ข้อ ๒๙ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้

ฯลฯ

^{๑๑} คำว่า “สอบสวนพิจารณา” หมายถึง การสอบสวนพิจารณาในระหว่างดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญา

หรือพิจารณาได้ต้องปรากฏกรณีหรือมีเหตุตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔^{๑๒} ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดถึงจะมีอำนาจสั่งพักราชการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ส่วนการสั่งให้ออกจากราชการในระหว่างการสอบสวนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการในระหว่างการสอบสวนได้ จะต้องปรากฏกรณีหรือมีเหตุตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่า การสอบสวนพิจารณาดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักการงานนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกคำสั่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการในระหว่างการสอบสวนพิจารณาได้^{๑๓} และกรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ออกคำสั่งพักราชการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^{๑๒} ข้อ ๑๔ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการ เพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้ต่อเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้นั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๒) ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือเกี่ยวกับความประพฤติ หรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ โดยพนักงานอัยการมิได้รับเป็นทนายแก้ต่างให้และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๓) ผู้นั้นมีพฤติกรรมที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

(๔) ผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกควบคุมหรือขังโดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญาหรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา และได้ถูกควบคุม ขังหรือต้องจำคุก เป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

(๕) ผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและต่อมามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญา ในเรื่องที่สอบสวนนั้น หรือผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนภายหลังที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนนั้น และนายกเทศมนตรีพิจารณา เห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าการกระทำความผิดอาญาของผู้นั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้นั้นพักราชการเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือรอผลคดีก็ได้

ฯลฯ

^{๑๓} ข้อ ๑๔ เมื่อข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีเหตุที่อาจถูกสั่งพักการงานตามข้อ ๑๔ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่า การสอบสวนหรือพิจารณา หรือการพิจารณาดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักการงานนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้

ฯลฯ

ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาตามข้อ ๑๔ แล้ว ถ้ามีเหตุตามข้อ ๑๙ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกคำสั่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกสั่งพักราชการออกจากราชการในระหว่างการสอบสวนพิจารณาอีกก็ได้^{๑๔}

๑.๓.๒ การสั่งให้ออกจากราชการ (โดยสิ้นเชิง) ซึ่งการถูกสั่งให้ออกจากราชการกรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ (๑) – (๖)^{๑๕} ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยกเว้นกรณีการสั่งให้ออกจากราชการในระหว่างการสอบสวนพิจารณา ตามข้อ ๒๙ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่น การออกจากราชการเพราะตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผล ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน ถูกสั่งให้ออกจากราชการหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร เป็นต้น

๑.๔ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับนี้เป็นการนำข้อกำหนดในประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไปกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อใช้บังคับกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัด โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติและหรือข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติและหรือข้อกำหนดใด บัญญัติหรือกำหนดเรื่องการให้ออกจากราชการหรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเหตุถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องคดีอาญาอันเป็นผลมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและชี้มูลความผิดอาญาไว้แต่อย่างใด จึงได้มีการหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จนนำไปสู่มูลกรณีและความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่แตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

^{๑๔} ข้อ ๒๐ เมื่อได้สั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดพักราชการไว้แล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะพิจารณาตามข้อ ๑๙ และสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน และให้นำความในข้อ ๑๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๕} อ้างแล้ว. เชิงอรรถที่ ๒๙.

๒. มูลกรณีและความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

หลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ดังนี้

๒.๑ เรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณามีความเห็น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือแนวทางปฏิบัติต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรากฏข้อเท็จจริงและความเห็นสรุปได้ ดังนี้

๒.๑.๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและชี้มูลความผิดข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสี่รายว่า มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีมูลความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๖๒ (๑) (๔) และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๕ ได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสี่รายหยุดปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค ๕ ได้มีคำพิพากษาว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสี่รายกระทำความผิดอาญาแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ จากนั้นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่หยุดปฏิบัติหน้าที่สองรายได้ขอกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงได้หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ต่อคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒.๑.๒ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานอื่นนอกจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ให้ถือปฏิบัติตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๘๔/๒๕๖๒ และเรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๓ สำหรับประเด็นการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสี่รายตามนัยมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และการขอกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงมีมติหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๑๖}

๒.๑.๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นประกอบการหารือในประเด็นเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งสรุปได้ว่า เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา กรณีนี้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีคำสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่อีกหรือไม่ หรือมีหน้าที่ใดที่จะต้องปฏิบัติต่อหรือไม่และจะมีสิทธิรับเงินเดือนค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดในระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และเมื่อศาลอาญาคดีทุจริต

^{๑๖} รายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งที่ ๔/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

และประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยมีผลให้สถานะความเป็นข้าราชการของผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) จะต้องมีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกหรือไม่^{๑๗}

๒.๑.๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้วมีมติสรุปได้ว่า

ประเด็นที่ ๑ การหยุดปฏิบัติหน้าที่ กรณีตามปัญหาเป็นการนำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม ตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ การนำมาใช้บังคับจึงต้องปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ด้วย เมื่อมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสี่รายถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญาไว้แล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ผู้ซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ส่วนการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดในระหว่างที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นที่ ๒ การพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สำหรับการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน ดังนั้น เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยทั้งสี่รายกระทำความผิดอาญาแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยในการออกคำสั่งก็ดี การให้ความเห็นชอบในกรณีดังกล่าวก็ดี เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายมิใช่ดุลพินิจที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควรได้^{๑๘}

^{๑๗} หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๑๑๒๗๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔

^{๑๘} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓)

๒.๑.๕ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาข้อหาหรือประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วมีมติให้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่หาหรือทราบ^{๑๙} และสำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ประธานกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดทราบ^{๒๐}

๒.๒ เรื่องที่คณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณามีความเห็น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หาหรือแนวทางปฏิบัติ ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาปรากฏข้อเท็จจริงและความเห็นสรุปได้ ดังนี้

๒.๒.๑ จังหวัดหาหรือกรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด และอัยการฟ้องคดีซึ่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ได้ประทับฟ้องไว้พิจารณา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีคำสั่งให้นาย จ. หยุดปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ได้ประทับฟ้อง ต่อมาผู้ถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ได้อุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ จังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์ข้างต้นแล้วมีความเห็นให้หาหรือว่า กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวิปฏิบัติราชการทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๒.๒ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาประเด็นข้อหาหรือของจังหวัดแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวต้องปฏิบัติตามแนวทางตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ การที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้นาย จ. หยุดปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ได้ประทับฟ้อง จึงเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้จะเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมและดุลพินิจในการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ ผู้ถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่จึงไม่อาจอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ หากเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วย

^{๑๙} รายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

^{๒๐} หนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๑๓๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ เรื่อง สรุปผลการประชุม ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

กฎหมาย ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้มีความสั่งเป็นอย่างอื่น (ไม่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่) แต่เพื่อให้การพิจารณาประเด็นดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อผู้ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ จึงหารือประเด็นดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งหารือด้วยว่า คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวสามารถโต้แย้งต่อองค์กรใด อย่างไร

๒.๒.๓ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้ว มีมติสรุปได้ว่า ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การมีคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการและกลไกในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยที่มาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้นำความของบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของคำว่า “อนุโลม” ไว้ว่า “นำมาใช้โดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกัน แต่ให้แก้ไขในรายละเอียดได้ตามควรแก่กรณี” ทั้งนี้ การนำถ้อยคำดังกล่าวมาใช้ต้องตีความโดยเคร่งครัดเพราะเป็นการนำหลักกฎหมายอื่นมาใช้ ซึ่งจะต้องไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและหลักการของกฎหมายที่นำมาอนุโลมใช้ด้วย ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาวางแนวทางการตีความถ้อยคำดังกล่าวไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ที่ประชุมใหญ่)^{๒๑} ไว้ว่า การบังคับใช้โดยอนุโลมจะต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตีความการนำมาใช้โดยเคร่งครัดด้วย เช่น การที่กฎหมายฉบับหนึ่งกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม ย่อมหมายความว่าให้นำมาใช้เฉพาะวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรเท่านั้น ดังนั้น การนำเรื่อง “การหยุดปฏิบัติหน้าที่” หรือ “การพ้นจากตำแหน่ง” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม จะต้องอนุโลมมาใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทด้วย กรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษานั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเหตุให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด “หยุดปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งเป็นกรณีที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คงมีเพียงกรณี “พักราชการ” หรือ “ให้ออกจากราชการไว้ก่อน” ซึ่งตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการ

^{๒๑} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้พักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อน และในกรณีนี้ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสั่งพักราชการกรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกฟ้องคดีอาญา และหากเห็นว่าการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็วจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้ ตามกรณีที่หาเรื่องนี้เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องไว้ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีคำสั่งให้ “พักราชการ” หรือ “ออกจากราชการไว้ก่อน” แล้วแต่กรณี โดยที่คำสั่งให้ “พักราชการ” หรือ “ออกจากราชการไว้ก่อน” ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ดังนั้นกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่ “การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

ประเด็นที่สอง กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้พนักงานส่วนท้องถิ่น “พ้นจากตำแหน่ง” ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่อาจมีคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดได้ อย่างไรก็ดี เมื่อตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน โดยปัจจุบันได้มีการประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดเหตุให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการนอกจากกรณีตายหรือลาออกจากราชการไว้และโดยที่การให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อนำมาอนุโลมใช้ในกรณีนี้จึงอาจเทียบได้กับคำสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งไม่เห็นด้วยย่อมมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจของนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวเป็นอำนาจผูกพันการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วย สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องใช้อำนาจในลักษณะเดียวกันด้วย^{๒๒}

๒.๒.๔ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำความเห็นของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองไปประกอบการพิจารณาตอบข้อหารือหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด^{๒๓} และสำนักงาน

^{๒๒} บันทึกคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕)

^{๒๓} รายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ประธานกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดทราบ^{๒๔}

ตามข้อเท็จจริงข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาเห็นโดยวางหลักปฏิบัติที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

ที่	ประเด็น	คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง
๑	หยุดปฏิบัติหน้าที่	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้มีการหยุดปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคำสั่ง “พักราชการ” หรือ “ให้ออกจากราชการไว้ก่อน” มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๑๔ และข้อ ๑๙ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘
๒	พ้นจากตำแหน่ง	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้มีการพ้นจากตำแหน่งให้สอดคล้องกับตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคำสั่งให้ออกจากราชการ มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๕ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

สำหรับประเด็นการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะต้องมีการออกคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเพื่อให้มีการหยุดการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้อง

^{๒๔} หนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๑๓๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ เรื่อง สรุปผลการประชุม ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

กับมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว ยังมีแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นซึ่งมีแนวทางปฏิบัติแตกต่างกันออกไป กล่าวคือไม่ต้องมีการออกคำสั่งเพื่อให้มีการหยุดการปฏิบัติหน้าที่อีก โดยจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑^{๒๕}

๓. แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานอื่นหรือข้าราชการประเภทอื่น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นของหน่วยงานอื่นหรือข้าราชการประเภทอื่นในบทความนี้จะขอกกล่าวถึงแต่เพียงของข้าราชการพลเรือนสามัญและของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

๓.๑ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๖๑ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่มีกรณีที่คล้ายคลึงกันคือ “การพักราชการ” หรือ “การให้ออกจากราชการไว้ก่อน” ตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๖} ประกอบข้อ ๗๘ ถึงข้อ ๘๔ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งอาจสั่งพักราชการ กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา และหากเห็นว่าการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว จะสั่งให้ผู้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้

สืบเนื่องจากกรณีดังกล่าวข้างต้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้หารือแนวทางปฏิบัติกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญา ต่อเลขาธิการ ก.พ. ต่อมาสำนักงาน ก.พ. ตอบข้อหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์มาตรา ๙๓ ประกอบ

^{๒๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘๖/๒๕๖๕)

^{๒๖} มาตรา ๑๐๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้

มาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญหยุดปฏิบัติหน้าที่ คงมีแต่กรณีที่คล้ายคลึงกัน คือ พักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจึงต้องมีคำสั่งให้พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งจะต้องให้มีผลเป็นปัจจุบันเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง หากต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก ก็จะเป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๘๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๗} และต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติดังกล่าวต่อส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อทราบและถือปฏิบัติ^{๒๘}

๓.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเฉพาะเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษทางวินัย มาตรา ๑๔๔ วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติถึงการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอนุโลม^{๒๙} สำหรับการพักราชการหรือส่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในระหว่างการสอบสวนทางวินัย มาตรา ๑๔๔ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับในเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยกับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอนุโลม^{๓๐}

นอกจากนั้นประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยข้อ ๕๔ ของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการสั่งให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการโดยไม่สุจริตหรือเอื้อประโยชน์หรือกลั่นแกล้งผู้อื่นในการปฏิบัติ

^{๒๗} หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๑/ล ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อหารือแนวทางปฏิบัติกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญา

^{๒๘} หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญหยุดปฏิบัติหน้าที่

^{๒๙} ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช.” และคำว่า “ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึง “สำนักงาน ป.ป.ช.”

^{๓๐}ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับวินัยและการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยโดยอนุโลม

หน้าที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อนได้เพื่อรอผลการพิจารณาทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ^{๓๑} และต่อมา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคลของ สำนักงาน ป.ป.ช. (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดเกี่ยวกับการงดจ่ายเงินเดือนและการจ่ายเงินเดือน ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต^{๓๒} แต่ก็ไม่ปรากฏข้อกำหนดเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ สำนักงาน ป.ป.ช. กรณีที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญาโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นไว้แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ยังไม่มี บทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีที่ศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบประทับฟ้องในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญาโดยไม่มีคำสั่ง เป็นอย่างอื่น และการพ้นจากตำแหน่งกรณีที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่า กระทำความผิดในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่อย่างใด

ทั้งนี้ นอกจากการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีดังกล่าวแล้ว มาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

^{๓๑} ข้อ ๕๔ ในกรณีที่มิเหตุอันควรสงสัยว่าข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการ โดยไม่สุจริตหรือเอื้อประโยชน์หรือ กลั่นแกล้งผู้อื่นในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมาย ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นโดยเร็วพร้อมทั้งรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และหากปรากฏข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานตามสมควรแล้วให้ดำเนินการทางวินัยและเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย้ายผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่ง หน้าที่หรือจากท้องที่ที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยให้มาประจำสำนักงาน ป.ป.ช. ทันที

การดำเนินการย้ายข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยโดยอนุโลม โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ สั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อนได้ และให้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน เพื่อรอผลการพิจารณาทางวินัยต่อไป

^{๓๒} ข้อ ๑๘/๑ ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ใดต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ให้งดจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด สำหรับข้าราชการ ผู้นั้นตั้งแต่วันที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นต้นไปเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด ที่งดจ่าย ในระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีหยุดปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากศาลมีคำสั่งประทับฟ้องหรือรับคำร้อง หากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ให้จ่ายเสมือนหนึ่งผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ กรณีที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจาก ตำแหน่งไปก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง การจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิ ประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง

(๒) กรณีอื่นนอกจาก (๑) ให้นำวิธีการจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญกรณี หยุดปฏิบัติหน้าที่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พ.ศ. ๒๕๖๑^{๓๓} ยังได้บัญญัติถึงการหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกล่าหาลาในระหว่าง การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือ กรรมการที่ได้รับมอบหมาย เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามิใช่ความผิด และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกล่าหาลายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะเกิดความเสียหายให้แก่ ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของ ผู้ถูกล่าหาลาส่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวกรณีดังกล่าว และยังไม่มีปรากฏกรณีที่มี การสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกล่าหาลาหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด

เพื่อให้การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่ง พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่เกี่ยวข้องครอบคลุมในทุกมิติ บทความทางวิชาการฉบับนี้จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ทั้งประเด็นปัญหาของการหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็น การชั่วคราวของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระหว่างการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบประทับฟ้องในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญาโดยไม่มีคำสั่ง เป็นอย่างอื่น และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ เพื่อนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะไปในคราวเดียวกัน

^{๓๓} มาตรา ๙๐ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นตามมาตรา ๗๐ และเห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกล่าหาลายังคง ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะเกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกล่าหาลาส่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ถ้าต่อมาผลการไต่สวนปรากฏว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกล่าหาลาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ ผู้ถูกล่าหาลากลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกล่าหาลานั้น หยุดปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลาหกเดือนหรือจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่พ้น กำหนดหกเดือนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีคำวินิจฉัย ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ถูกล่าหาลากลับเข้าปฏิบัติงาน ต่อไป

บทที่ ๔
วิเคราะห์ประเด็นปัญหา
การนำเรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่ง
มาบังคับใช้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม

การนำหลักการเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกอัยการสูงสุดได้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาบังคับใช้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม^๑ และการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวในระหว่างการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.^๒ โดยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น^๓ ยังไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน เพื่ออนุวัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งการพิจารณาและมีคำสั่งดังกล่าวอันเป็นคำสั่งทางปกครอง^๔ ที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้แทนของหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความเป็นอิสระในเรื่องการบริหารงานบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) แต่การที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการอันใดเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยการพิจารณาและออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง โดยเทียบเคียงกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการสั่งให้ออกจากราชการแล้วแต่กรณี อาจจะไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒ กรณีดังกล่าว ย่อมนำไปสู่ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง นำไปสู่กระบวนการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการคืนสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนและเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาในภายหลังได้

^๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑

^๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๐

^๓ หมายถึง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

^๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕

เพื่อให้การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ครอบคลุมทุกมิติ ในบทนี้จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์สามประเด็น ตามลำดับดังนี้

๑. ประเด็นปัญหาการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว

การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว เป็นกรณีที่จะต้องมีการสั่งการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวนหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าพฤติการณ์ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาหมิ่นละเมิดความผิด และการให้ผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจเกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว โดยเมื่อนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วให้มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลาหกเดือนหรือจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีผลการไต่สวนปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป นั้น แต่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวในระหว่างการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย หากจะมีแต่บทบัญญัติตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๔ ที่บัญญัติให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ออกจากราชการและการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งและการการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนซึ่งจะต้องมีเหตุตามที่กำหนดไว้ในตามข้อ ๑๔ (๑) – (๕)^๕ และ

^๔ มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๑๔ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการเพื่อรอผลของการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้ต่อเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑๙^๗ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่น ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่า ถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ ถูกฟ้องคดีอาญาในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ โดยพนักงานอัยการมิได้รับเป็นทนายแก้ต่างให้และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลที่กำหนดไว้ในตามข้อ ๑๔ (๑) – (๕) และข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว ไม่มีข้อกำหนดข้อใดที่ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ในระหว่างการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย และไม่มีกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว เป็นเหตุในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการแต่อย่างใด

(๑) ผู้นั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๒) ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือเกี่ยวกับความประพฤติ หรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ โดยพนักงานอัยการมิได้รับเป็นทนายแก้ต่างให้และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๓) ผู้นั้นมีพฤติกรรมที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

(๔) ผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกควบคุมหรือขังโดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญาหรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา และได้ถูกควบคุมขัง หรือต้องจำคุก เป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

(๕) ผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและต่อมามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญา ในเรื่องที่สอบสวนนั้น หรือผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนภายหลังที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนนั้น และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าการกระทำความผิดอาญาของผู้นั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้นั้นพักราชการเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือรอผลคดีก็ได้

^๗ ข้อ ๑๙ เมื่อข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการตามข้อ ๑๔ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่า การสอบสวนหรือพิจารณา หรือการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการนั้น จะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้

การที่จะนำหลักการออกคำสั่งให้ออกจากราชการหรือให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓^๘ หรือการที่จะนำหลักการของเรื่องการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ตามข้อ ๑๔ (๑) – (๕) และข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕^๙ มาปรับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างอย่าง (Analogy) เพื่อที่ให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งพักราชการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาหรือสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อาจจะเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐ (The Rule Of Law) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง และหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (หลักการย่อยของหลักนิติธรรม) รวมทั้งอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๑๐} เพราะแม้ว่ามาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะบัญญัติให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวได้ แต่การที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณาและมีคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวได้โดยมีเงื่อนไขและหรือมีกระบวนการขั้นตอนอย่างไรย่อมต้องเป็นตามกระบวนการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีการบัญญัติหรือกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

เมื่อกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ การที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรืออาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๑) – (๕) และข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไป

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓)

^๙ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่อง คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕)

^{๑๐} รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

เกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาเป็นฐานอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งพักราชการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการไว้ก่อน เพียงเพื่อให้สอดคล้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว นอกจากจะเป็นการขัดกับหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว การกระทำในลักษณะดังกล่าวอาจเข้าข่ายเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ซึ่งอาจมีผลทำให้คำสั่งพักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนในภายหลัง และนำไปสู่การเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่ง และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒^{๑๑}

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักกฎหมายข้างต้นควรที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อให้สอดคล้องกับตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อไป

๒. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่

การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ เป็นการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องคดีอาญาอันเป็นผลมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและชี้มูลความผิดอาญาไว้ ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยโดยอนุโลม ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจนายกองค์การบริหาร

^{๑๑} มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ส่วนจังหวัดที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่กรณีดังกล่าวไว้ หากจะมีแต่ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการให้ออกจากราชการและการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งและการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีมีเหตุตามที่กำหนดไว้ตามข้อ ๑๔ (๑) – (๕) และข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

การนำ ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และหรือการนำข้อ ๑๔ (๑) – (๕) และข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาปรับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างอย่าง (Analogy) และเป็นการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม (Extreme meaning) ให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ หรือออกคำสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕ เพื่อให้สอดคล้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อาจเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐ (The Rule Of Law) หลักความชัดเจน แน่นนอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (หลักการย่อยของหลักนิติธรรม) และอาจเข้าข่ายเป็นกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะแม้ว่า ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่การหยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดขึ้นทันทีโดยผลของกฎหมาย แต่จะต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ตามหลักการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม (Extreme meaning) ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ที่ประชุมใหญ่)^{๑๒} ประกอบกับการที่นายกองการบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณามีคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยมีเงื่อนไขและมีกระบวนการขั้นตอนอย่างไร ย่อมต้องเป็นตามกระบวนการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้โดยชัดแจ้งตามหลักความชัดเจนแน่นนอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองและหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจนายกองการบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุด

^{๑๒} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอัยการพิเศษของธนาการแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕)

ปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรืออาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๑) – (๕) และข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาเป็นฐานอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งพักราชการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการไว้ก่อน เพียงเพื่อให้สอดคล้องกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวดังกล่าว นอกจากจะเป็นการขัดกับหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว การกระทำในลักษณะดังกล่าวอาจเข้าข่ายเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ซึ่งอาจมีผลทำให้คำสั่งพักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนในภายหลังและนำไปสู่การเกิดเป็นคดีพิพาทคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการคำสั่ง และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๓}

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักกฎหมายข้างต้นควรที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อไป

^{๑๓} มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

๓. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เป็นการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดอาญา เป็นการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบ มาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็น ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเทียบได้กับการถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยขาดจากสภาพการ เป็นข้าราชการอย่างสิ้นเชิง แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบทบัญญัติหรือ ข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วน จังหวัดพ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าว หากจะมีแต่ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติเกี่ยวกับออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการให้ ออกจากราชการและการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งคำว่า “พ้นจากตำแหน่ง” ไม่ได้หมายถึงการพ้นจาก การเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่หมายถึง การพ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงตำแหน่ง อีกตำแหน่งหนึ่ง ประกอบกับตามข้อ ๕ (๑) – (๕) ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘^{๑๔} ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกจากราชการก็ไม่มีข้อกำหนดใดที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถพิจารณาออกคำสั่ง ให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิพากษาว่ากระทำ ในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดอาญา ออกจากราชการได้แต่อย่างใด

^{๑๔} ข้อ ๕ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมีผลตามข้อ ๒๔

(๔) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามข้อ ๒๔ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการ ทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๓๔ ของมาตรฐานทั่วไปนี้ หรือเนื่องจากไม่ผ่าน การทดลองปฏิบัติราชการหรือขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งโดยไม่ได้รับการยกเว้นตาม มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

การออกจากราชการตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นคำสั่งเว้นแต่กรณีตาม (๑) และ (๒)

การออกคำสั่งเกี่ยวกับการออกจากราชการตามวรรคสอง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน เว้นแต่คำสั่งให้ออกจากราชการตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง

การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการกรณีนี้มีสถานะทางกฎหมายไม่ต่างจากการถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการที่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถูกลงโทษได้จะต้องมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นความผิดและมีการกำหนดสถานโทษไว้โดยชัดแจ้ง ตามหลักนิติธรรม (The Rule Of Law) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง และหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย (Nullum crimen, nulla poena sine lege) ที่นำมาปรับใช้การพิจารณาออกคำสั่งให้ออกจากราชการได้ โดยก่อนที่จะมีการออกคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วนก่อนและจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนแล้วแต่กรณี

การนำมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาปรับใช้ในการออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓^{๙๔} หรือการนำหลักการสั่งให้ออกจากราชการ ตามข้อ ๕ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาปรับใช้ในการออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕^{๙๕} เพียงเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อันเป็นนากฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม (Extreme meaning) และหรือการนำกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างอย่าง (Analogy) มาใช้บังคับทั้งที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกคำสั่งดังกล่าว กรณีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่ากระทำในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดอาญา ไว้โดยชัดแจ้งแต่อย่างใด คำสั่งดังกล่าวย่อมต้องถูกโต้แย้งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนในภายหลังและเกิดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่ง และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ควรที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อไป

^{๙๔} อ้างแล้ว. เชิงอรรถที่ ๘

^{๙๕} อ้างแล้ว. เชิงอรรถที่ ๙

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑. บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น^๑ ไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

การที่จะนำหลักการออกคำสั่งให้ออกจากราชการหรือให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ หรือการที่จะนำหลักการของเรื่องการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการ ตามข้อ ๕ ข้อ ๑๔ (๑) – (๕) และข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕ มาปรับใช้เพื่อนำมาใช้เป็นไปตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามหลักการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม (Extreme meaning) และหรือแนวคิดการใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง (Analogy) อาจทำให้คำสั่งพักราชการ คำสั่งให้ออกจากราชการไว้อ่อน หรือคำสั่งให้ออกจากราชการขัดต่อหลักนิติธรรม (The Rule Of Law) และขัดต่อหลักการตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม อันจะทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และนำไปสู่การเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนและอาจเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาในภายหลังได้

^๑ หมายถึง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาออกคำสั่งพักราชการ คำสั่งให้ออกจากราชการไว้อ่อน หรือคำสั่งให้ออกจากราชการ สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการเสนอให้แก่ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยนำกรณีตามที่บัญญัติไว้ในตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มากำหนดเป็นเหตุในการพักราชการให้ออกจากราชการไว้อ่อน หรือให้ออกจากราชการ ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งพักราชการ ให้ออกจากราชการไว้อ่อน หรือให้ออกจากราชการ ไว้อย่างใด แต่ได้มีการบัญญัติให้การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศกำหนด ซึ่งตามข้อ ๑๕ ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฉบับลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔^๒ กำหนดไว้เป็นหลักการว่า การออกจากราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะต้องนำไปกำหนดเป็นประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามมาตรา ๑๓^๓ ประกอบ

^๒ ข้อ ๑๕ การออกจากราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากเป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้แล้ว พนักงานส่วนท้องถิ่น ออกจากราชการเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก และได้รับอนุญาตให้ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม ข้อ ๓

^๓ มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

ฯลฯ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งการย้ายการโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

ฯลฯ

มาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เพื่อให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งพักราชการ ให้ออกจากราชการไว้ ก่อน หรือให้ออกจากราชการ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ในชั้นนี้จึงเห็นควรเสนอแนะเป็นหลักการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจาก ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ ประเด็นปัญหาการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว

เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสั่งให้ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับ มาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

ในประเด็นนี้ เป็นการสมควรที่จะต้องมีการเสนอแนะเป็นหลักการเพื่อให้คณะกรรมการ กลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยนำ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็น การชั่วคราว ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มากำหนดเป็นเหตุตามกฎหมายเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วน จังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ซึ่งอาจจะกำหนดให้ใช้วิธีการสั่งพักราชการเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทใน เรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอน ในการพิจารณาและออกคำสั่งเพื่อให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ในระหว่างการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้อง หยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่และการคืนสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้กับข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^๔ มาตรา ๑๙ เมื่อคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว ให้ใช้เป็น หลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์ การบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓

ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใดกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือมีมติใด ๆ ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ถ้าคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ดำเนินการแก้ไขภายในเวลาอันสมควรหรือการดำเนินการของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการใช้ หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มีฐานอำนาจตามกฎหมายและเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒.๒ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่

เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องคดีอาญาในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและชี้มูลความผิดอาญาโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

ในประเด็นนี้ เป็นการสมควรที่จะต้องมีการเสนอแนะเป็นหลักการให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยนำกรณีที่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องคดีอาญาในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและชี้มูลความผิดอาญาโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น มากำหนดเป็นเหตุตามกฎหมายเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจจะกำหนดให้ใช้วิธีการสั่งพักราชการที่เป็นวิธีการที่มีมาตรการและผลกระทบต่อข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดน้อยกว่าการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทในเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาและออกคำสั่งเพื่อให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องคดีอาญากรณียดังกล่าว การสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่และการคืนสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานอำนาจตามกฎหมายและเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒.๓ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งกรณีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและชี้มูลความผิดอาญา เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

ในประเด็นนี้ เป็นการสมควรที่จะต้องมีการเสนอแนะเป็นหลักการให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยนำกรณีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำความผิดตามที่ถูกล่ามไว้ในเรื่องที่ดินคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและชี้มูลความผิดอาญา และคดีหรือกรณีถึงที่สุดแล้วมากำหนดเป็นเหตุตามกฎหมายเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนในลักษณะเช่นเดียวกันกับข้อ ๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘^๕ หรือจะกำหนดเพิ่มเติมเป็นเหตุตามกฎหมายที่ให้ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน ตามข้อ ๖ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘^๖ แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาแก้ไขประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไป

^๕ ข้อ ๙ เมื่อข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้

^๖ ข้อ ๖ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ และการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน นอกจากให้ทำได้ในกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรฐานทั่วไปนี้ และกรณีที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการตามข้อ ๘๕ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้ในกรณีต่อไปนี้ด้วย...

ในประเด็นนี้ เป็นการสมควรที่จะต้องมีการเสนอแนะเป็นหลักการให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยนำกรณีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำความผิดตามที่ถูกล่ามไว้ในเรื่องที่ดินคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและชี้มูลความผิดอาญา และคดีหรือกรณีถึงที่สุดแล้วมากำหนดเป็นเหตุตามกฎหมายเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนในลักษณะเช่นเดียวกันกับข้อ ๙ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘^๕ หรือจะกำหนดเพิ่มเติมเป็นเหตุตามกฎหมายที่ให้ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน ตามข้อ ๖ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘^๖ แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาแก้ไขประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไป

^๕ ข้อ ๙ เมื่อข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้

^๖ ข้อ ๖ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ และการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน นอกจากให้ทำได้ในกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรฐานทั่วไปนี้ และกรณีที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการตามข้อ ๘๕ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้ในกรณีต่อไปนี้ด้วย...

บรรณานุกรม

กฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
๕. ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔
๖. ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘
๗. ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

หนังสือ วิทยานิพนธ์ และวารสารทางกฎหมาย

๑. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย (รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
๒. ความมุ่งหมายและคาอิชบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)
๓. หลักนิติธรรม (The Rule Of Law) (คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ)
๔. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (บรรเจิด สิงคะเนติ)
๕. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์)
๖. คัมภีร์คดีปกครอง (ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์)
๗. การอุดช่องว่างกฎหมายภาษีอากร (นายธีรพัฒน์ สงลออ วิทยานิพนธ์ ระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
๘. วารสารศาลยุติธรรม ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ ประจำเดือนกรกฎาคม – กันยายน ๒๕๕๘ (สำนักงานศาลยุติธรรม)

ความเห็นทางกฎหมาย

๑. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘/๒๕๔๗ (ที่ประชุมใหญ่)
๒. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘๖/๒๕๖๕
๓. บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕
๔. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓
๕. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๔๗/๒๕๕๑
๖. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕