

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการคุณภาพ
เรื่อง การสอบสวนผู้บริหารห้องถินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถินที่แก้ไขเพิ่มเติม

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ นท ๐๘๐๔.๕/๐๑๐๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการคุณภาพ ความว่า กรมส่งเสริมการปกครองห้องถินได้รับเรื่อง หารือจากจังหวัดต่าง ๆ กรณีที่มีการกล่าวหา หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้แจ้งมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการได้ส่วน ข้อเท็จจริงข้อร้องเรียนแล้วมีมติชี้มูลการกระทำความผิดของผู้บริหารห้องถิน หรือกรณีที่สำนักงาน การตรวจสอบเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบสืบสวนข้อร้องเรียนแล้วเห็นว่า ผู้บริหารห้องถินได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ใช้ความระมัดระวัง ทำให้ทางราชการเสียหาย และได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถินตามกฎหมายพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กรณีที่ละเลย ไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเป็นการกล่าวหาหรือชี้มูลการกระทำความผิด ของผู้บริหารห้องถินภายหลังจากที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถินที่แก้ไข เพิ่มเติม ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาด้านคลังและองค์กรบริหารส่วนด้านคลัง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้มีอำนาจสอบสวน พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถินที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสอบสวนดำเนินการสอบสวนผู้บริหารห้องถินโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน จึงได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองห้องถินเกี่ยวกับแนวทางการสอบสวนผู้บริหารห้องถินดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถินที่แก้ไขเพิ่มเติม ในปี ๒๕๖๒ กำหนดให้การสอบสวนผู้บริหารห้องถินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง แต่โดยที่ในขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวบังคับใช้ จึงมีประเด็นปัญหาว่า เมื่อมีกรณีที่เข้าข่ายต้องสอบสวนปราบภัยก่อนวันที่กฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนผู้บริหารห้องถิน มีผลบังคับใช้ จะสามารถใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารห้องถิน รองผู้บริหารห้องถิน ประธานสภาพัฒนาห้องถิน รองประธานสภาพัฒนาห้องถิน สมาชิกสภาพัฒนาห้องถิน เลขาธุการผู้บริหารห้องถิน และที่ปรึกษาผู้บริหารห้องถิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาเทียบเคียงใช้ ในการสอบสวนได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กฎหมาย

ว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภាដำนูนและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเมืองพัทยา ที่มีการแก้ไขใหม่เมื่อปี ๒๕๖๒ ไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาล รองรับการดำเนินการไว้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า สมควรใช้หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน ที่ใช้อยู่ตามกฎหมายเดิมซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ระบุแบบที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหาร ท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ มาเทียบเคียงใช้บังคับ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนไปพลางก่อนแต่ต้องปฏิบัติตามระยะเวลาตามที่กฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่กำหนดไว้

๒. กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๘ สรุปได้ว่า ในกรณีที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ด้วยเหตุอื่น การสอบสวนหรือดำเนินการเพื่อจะส่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่การสั่งให้ออกนั้นจะมีผลทำให้บุคคลนั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรง ตำแหน่งอื่นได้ต่อไป และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลอุचितของสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๙/๒๕๖๒ โดยได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ว่า หากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำรง ตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว หลังจากที่ได้มีการกระทำหรือปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบ เรียบร้อยหรือสวัสดิภาพประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สังคมด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม หรือแก่ราชการ ผู้กำกับดูแลย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พ้นจากตำแหน่งอีกได้ กรณีเช่นว่านี้จะมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

เนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังมิได้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

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

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่กษกรทวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องออกตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๖๒ ยังไม่มีผลใช้บังคับ ต้องดำเนินการอย่างไร นั้น กรณีตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องที่จังหวัดได้หารือมาอย่างกษกรทวงมหาดไทย และกษกรทวงมหาดไทย ได้มีความเห็นในเรื่องดังกล่าวแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งความเห็นของกษกรทวงมหาดไทยดังกล่าว จึงไม่มีเหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จะพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สอง กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๘ และภายหลังศาลอุचิตของสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลอุचิตของสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๙/๒๕๖๒ ที่แตกต่างไป กษกรทวงมหาดไทยจะมีแนวทางในการดำเนินการ ในเรื่องดังกล่าวอย่างไร นั้น เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่

๑๐๘/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคดีที่ อ. ๔๙/๒๕๖๒ เป็นข้อเท็จจริง
ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ บัดนี้ กฎหมายว่าด้วย
การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องดังกล่าวแล้วทุกฉบับ
โดยกำหนดให้สามารถดำเนินการสอบสวนเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้แม้ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจาก
ตำแหน่งไปแล้วไม่ว่าด้วยเหตุใด เว้นแต่เพระเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี
ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๓/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑)ฯ กรณีจึงไม่มีประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยอีก

บ. ๒๖

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง
ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๔/๒๑๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘
ผู้จัดทำเอกสารเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี

๖๓/๑ เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา ๗๓ ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด
ตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง^๑
ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพระเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี
โดยในคases ดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อน
วันที่มีคำสั่งนั้นถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมชิกสภาพห้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผล
จากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย
จากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง^๒
ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนั้นแต่วันที่ได้รับรายงาน