

ปัญหากฎหมายการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หลังศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ประทับรับฟ้อง¹

ยลดา ลอยหา²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560³ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 กำหนดหน้าที่และอำนาจให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตำแหน่ง กรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

สถานการณ์การทุจริตในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ⁴ ประเภทกล่าวหา ที่เข้ามาสู่สำนักงาน ป.ป.ช. มากที่สุด คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเรื่องเรียนมากที่สุด และประเภทคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดภายใน 5 ปีงบประมาณ พบว่า ส่วนใหญ่เป็น คดีประเภทการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 81 วรรคหนึ่ง มาตรา 91 และมาตรา 93 วรรคสอง กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องในคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น การหยุดปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้เป็นการหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผลของมาตรา 93 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น หลังศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ประทับรับฟ้อง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติमानนท์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สถิตย์เสมอกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 234

⁴ อภิชาติ ปุณยชัยพงศ์และคณะ, สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี:สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., 2567) หน้า 16.

ดังกล่าว โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องควบคุมหรือกำกับดูแลให้มีการหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามผลของกฎหมายอย่างเคร่งครัด และหากต่อมาศาลพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่

ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตั้งเรื่องดำเนินการไต่สวน และมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการ แยกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 91 (2) กรณีมีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายใน 30 วัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

2. มาตรา 91 (1) กรณีมีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

การดำเนินการทางอาญา กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตั้งเรื่องเพื่อไต่สวน และได้มีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย ไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

มาตรา 93วรรคสอง⁵ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 บัญญัติให้นำมาตรา 81 มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 91 ด้วย ซึ่งการนำมาใช้บังคับก็ต้องปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ด้วย ซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ตามมาตรา 15⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การพิจารณาและการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถูกดำเนินคดีอาญาและศาลได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญาไว้แล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องมีคำสั่งตาม

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 93

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ข้าราชการซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา 93 ประกอบกับมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561⁷

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ตั้งแต่ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พ้นจากตำแหน่ง ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการ"หยุดปฏิบัติหน้าที่" ไว้เป็นการเฉพาะ การออกคำสั่งจึงต้องพิจารณาให้มีผลใกล้เคียงกับคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งก็คือคำสั่ง "พักราชการ" หรือ "ออกจากราชการไว้ก่อน" ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ ข้อ 14 และข้อ 19⁸ โดยนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เห็นชอบก่อน จึงจะมีคำสั่งพักหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนได้

ซึ่งการให้ข้าราชการท้องถิ่น"พักราชการ" หรือ "ออกจากราชการไว้ก่อน" ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ ข้อ 14 และข้อ 19 จะมีคำสั่งให้มีผลย้อนไปยังวันที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิด หรือวันที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้ประทับรับฟ้องคดีโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ไม่ได้ ต้องให้ออกจากราชการในวันที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ให้ความเห็นชอบเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหลังศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับรับฟ้อง พบว่า มีประเด็นปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการรายงานผู้บังคับบัญชาเมื่อถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับรับฟ้องคดีอาญาแล้ว ในบางกรณีข้าราชการที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูล และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับรับฟ้องคดีอาญาแล้วไม่รายงานผู้บังคับบัญชาให้ทราบ ซึ่งตามหนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท., ก.อบต. ที่ มท 0809.5/ว32 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2565⁹ แจ้งให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.826/2482 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2482¹⁰ ที่แจ้งแนวทางปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี กรณีข้าราชการต้องหาในคดีอาญา หรือคดี

⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 81

⁸ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ ข้อ 14 และข้อ 19

⁹ หนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท., ก.อบต. ที่ มท 0809.5/ว32 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2565, หน้า 1

¹⁰ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.826/2482 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2482 ,หน้า 1

แพ่ง หรือคดีล้มละลาย โดยระบุให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องหาในคดีอาญา หรือ คดีแพ่ง หรือ คดีล้มละลาย มีหน้าที่รายงานนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้นสังกัดทราบโดยด่วน เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นข้าราชการบางรายไม่ดำเนินการรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบ ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีนั้นยังปฏิบัติราชการต่อไป และยังสามารถค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นช่องว่างทางกฎหมาย ที่เปิดช่องให้ข้าราชการที่ไม่สุจริตแสวงหาประโยชน์ต่อไป ซึ่งมีข้อเท็จจริงที่เกิดการเปรียบเทียบถึงช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดรายหนึ่ง ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และส่งสำนวนให้อัยการดำเนินคดีอาญาต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้ประทับรับฟ้องคดีโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ข้าราชการรายนี้ ได้บันทึกรายงานผู้บังคับบัญชาว่าตนถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับรับฟ้องแล้ว เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดรับทราบแล้ว ก็ดำเนินการตามขั้นตอนซึ่งปัจจุบันข้าราชการรายนี้ถูกพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ ข้อ 14

กรณีที่สอง ข้าราชการท้องถิ่น รายที่ 2 ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และได้ส่งสำนวนให้อัยการ ดำเนินคดีอาญาต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้ประทับรับฟ้องคดีโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2566 แต่ข้าราชการรายนี้ ไม่รายงานผู้บังคับบัญชา ยังคงปฏิบัติราชการเรื่อยมา และยังได้รับค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามเดิม

ทั้ง 2 กรณี เป็นความผิดที่ถูกระบุในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ส่งสำนวนให้อัยการ ดำเนินคดีอาญาต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้ประทับรับฟ้องคดีโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เหมือนกัน แต่ผลกลับไม่เหมือนกัน จึงเกิดเป็นกรณีเปรียบเทียบให้พิจารณาว่า การไม่มีบทบังคับ หรือ มาตรการ หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ส่งผลให้กฎหมาย ป.ป.ช. ไม่มีสภาพบังคับกับข้าราชการที่ไม่สุจริต

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการบังคับ ก็ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม ที่เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย โดยมาตรการบังคับ ที่จะกำหนดขึ้นมานั้นจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่มีหลักการสำคัญ ประการหนึ่ง คือในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด ซึ่งสอดคล้องหลักการ “สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์” หรือหลักการที่ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกดำเนินคดีถือว่า เป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดและต้องปฏิบัติต่อผู้นั้นเหมือนเป็นผู้บริสุทธิ์ตลอดกระบวนการจะปฏิบัติเหมือนกับผู้กระทำความผิดไม่ได้ เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2560 เขียนไว้ใน มาตรา 29 วรรคสอง

จากปัญหาการรายงานผู้บังคับบัญชาเมื่อถูกดำเนินคดีอาญา จะเห็นได้ว่า การกำหนดบทบังคับ หรือ มาตรการ หรือแนวทางปฏิบัติ ของหน่วยงานของรัฐอยู่บนทางเลือกสองทาง กล่าวคือ

1. เลือกที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นประชาชนทางหนึ่ง
2. เลือกที่จะกำหนดกลไกเด็ดขาดในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต ทางหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มว่า เมื่อมีกรณีที่จะต้องเลือกระหว่างการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนใหญ่จะพิจารณาเลือกใช้วิธีการที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นประชาชนมากกว่า

ประการที่สอง การที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีคำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ตามมติของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับรับฟ้อง โดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้หรือไม่ การโต้แย้งคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวสามารถโต้แย้งต่อหน่วยงานใด

จากการศึกษา พบว่า ในกรณีนี้เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องไว้ การที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา 93 ประกอบกับมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แม้จะเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 (8) ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ย่อมไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม และใช้ดุลพินิจในการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้าราชการที่ถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน จึงไม่อาจอุทธรณ์ หรือ ร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งหากข้าราชการรายดังกล่าว เห็นว่า คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ให้พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดี

ทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้มีการสั่งเป็นอย่างอื่น (ขอให้ไม่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่) อันเป็น หลักประกันความยุติธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ต่อไป

ประการสุดท้าย ปัญหาความสอดคล้องของกฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายกลาง ส่งผลให้กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับหรือไม่

การดำเนินการทางอาญา กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนแล้ว มีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง กัน ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร หลักฐาน สำเนา อิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย ไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องคดี ตามมาตรา 91 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 91 ให้อัยการสูงสุด พิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับสำนวน

กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่มุ่งเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ร้ายว่ผิดปกติ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือทุจริต ต่อหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2562 การนำมาตรา 81 ประกอบมาตรา 93 มาปรับใช้เพื่อบังคับให้ "เจ้าหน้าที่รัฐ" "หยุดปฏิบัติหน้าที่" หลักการสำคัญ คือให้ เจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริต หยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่นั้นทันที แต่ตามระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ มีขั้นตอน ในการดำเนินการอย่างน้อย 6 เดือน ส่งผลให้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2561 ไม่มีสภาพบังคับในประเด็น การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

โดยในประเด็นการหยุดปฏิบัติหน้าที่หลังศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องนั้น ผู้ศึกษาไม่เห็นถึงความจำเป็นอันใดที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลจะต้องบัญญัติเงื่อนไขเพิ่มเติม หรือต้องตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เพราะกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติจะครอบงำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่แล้ว การบังคับใช้กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญผ่านทางกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีอาญาย่อมเป็นเพียงการประวิง เวลาเท่านั้น การบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้ เท่ากับว่าเป็นการผูกมัดคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องอาศัย หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ การดำเนินการให้ข้าราชการ หยุดปฏิบัติหน้าที่ ควรเป็นที่ยุติว่า ต้องการดำเนินการให้ข้าราชการหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผลของกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ มิใช่ว่าต้องมาตีความตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอีก

หากพิจารณาแง่มุมของผู้ร่างกฎหมาย คงไม่มีเจตนารมณ์ให้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีลำดับศักดิ์และสถานะทางกฎหมายสูงกว่าต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานทำให้ บทบัญญัติใดซึ่งสภาพบังคับใช้อย่างแน่นอนและกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้ต่างกัน กฎหมาย หรือระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ต่างก็มีเจตนารมณ์ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็มีเจตนารมณ์ในการปราบปรามการทุจริต เช่นเดียวกันเมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องเคารพเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วย

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการหยุดปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหลังศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้อง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการรายงานผู้บังคับบัญชาเมื่อถูกดำเนินคดีอาญา ควรมีบทกำหนดโทษ บทบังคับ หรือ มาตรการ หรือแนวทางปฏิบัติ ของหน่วยงานของรัฐหรือแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เช่น เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญา ไว้แล้ว ให้พนักงานได้ส่วนเจ้าของสำนวนการได้ส่วนแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อดำเนินการตามระเบียบบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วัน

2. การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการออกคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 93 ประกอบกับมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นการใช้อำนาจผูกพัน ดังนั้น การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามมาตรา 93 ประกอบกับ มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

3. การดำเนินการให้ข้าราชการหยุดปฏิบัติหน้าที่ ควรมีการแก้ไขมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยระบุให้ชัดเจนว่า ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหากระทำความผิด ใน 4 สถานความผิด ตามมาตรา 28 (2) ได้แก่ ฐานร้ายแรง ผิดปกติ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ และฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ทันทีโดยผลของกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหา ได้มีประสิทธิภาพ มีความเสมอภาคและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

โกวิท พวงงาม. การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:มาตรการและกลไกการป้องกัน.

กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2549.

จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.

โชคสุข กรกิตติชัย. การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. กรุงเทพมหานคร: 2559.

ชวงส์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิมพ์เนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.

ชเนศวร์ เจริญเมือง. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นอีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก : ภาค

แรก : จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2550.

พลสิทธิ์ จิระสันติมน. รัฐธรรมนูญกับหลักกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ. กรุงเทพมหานคร: สำนักคดี 3, 2566.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538

สมาน รังสิโยภักดิ์. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร: นำกังการพิมพ์, 2544.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549.

อดุล จันทรศักดิ์ และ กรรณิการ์ วรพงค์. แนวทางการลงโทษข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร:

สำนักงาน ก.พ., 2537.

อภิชาติ ปุณณชัยพงศ์และคณะ. สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. นนทบุรี:

สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., 2567.

บทความในวารสาร

กัญจิรา วิจิตต์วารักษ์ และพระมหาอรุณ ปัญญาโร. “วิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน

หน่วยงานของรัฐ.” วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมกุฎราชกุมารราชวิทยาลัย. 2,2 (มีนาคม - เมษายน 2565): 42-43

ณภัทร เตโช และคณะ. แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย.วารสารวิชาการ

ป.ป.ช..14, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2564): 5

นภาพร จิระนนท์ประวัตติ. “การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ.

22, (พฤษภาคม - สิงหาคม 2563): 74

สิทธิโชค ศรีเจริญ. “หลักนิติธรรม คือ หลักความเป็นธรรมของกฎหมาย.” ในยุคธรรมคู่ขนาน. 6, 1

(กันยายน 2554): 46

วิทยานิพนธ์

กฤษณี มหาวิรุฬห์. “ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2562.

กัณฑ์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

เชิดชวช ชัยปิ่น. “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนซึ่งมูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่ง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.

แจ่มจันทร์ ศรีพาแลว. “ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 2559.

วิรัช บัวคง. “ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2560.

สมเกียรติ โคตรวงศ์. “ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. (6 เมษายน 2560) หน้า 1

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑. (2561, 21 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. หน้า 31 - 35

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. (2539, 14 พฤศจิกายน)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก. (2542.29 พฤศจิกายน) หน้า 1

ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ

หนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท., ก.อบต. ที่ มท0809.5/ว32 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2565,

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.826/2482 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2482 ,