(๒๓)
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๙ เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๙

วันที่ ๒๑ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง ศาลปกครองขอนแก่น ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า หรือไม่

ศาลปกครองขอนแก่นส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายอาคม ศิลปดอนบม) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๒/๒๕๖๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายอาคม ศิลปดอนบม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่นว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสำราญ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งจังหวัดขอนแก่น ที่ ๓๖๙๐/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสำราญ อำเภอเมืองขอนแก่น



จังหวัดขอนแก่น โดยอาศัยเหตุจากการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีในวาระก่อน ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสำราญในวาระปัจจุบันด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓/๑ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจงใจไม่รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือนายอำเภอเมืองขอนแก่นในฐานะผู้กำกับดูแลตามกฎหมายทราบถึงกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดกล่าวหาผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นจำเลยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการกรณีทุจริตเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำราญ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น วาระระหว่างวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังมีผลใช้บังคับ และมิได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันทีที่ศาลประทับฟ้อง เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๔ มีคำสั่งประทับฟ้องเป็นคดีหมายเลขดำที่ อท ๔๙/๒๕๖๗ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๑ เป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือจงใจปกปิดข้อเท็จจริงไม่รายงานการถูกฟ้องคดีอาญาให้ผู้กำกับดูแลตามกฎหมายทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดคดีนี้ เนื่องจากดำเนินการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยคดีนี้พ้นกำหนดระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่เกิดเหตุและวันที่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าไม่มีเหตุให้ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันทีที่ศาลประทับฟ้องตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ ทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการหยุดปฏิบัติหน้าที่จากจังหวัดขอนแก่นแล้วได้หยุดปฏิบัติหน้าที่ทันที ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีพฤติการณ์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการหรือจงใจปกปิดไม่รายงานการถูกฟ้องคดีอาญา คำสั่งจังหวัดขอนแก่น ที่ ๓๖๙๐/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสำราญ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริต ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติ



เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่นขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิและประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองขอนแก่น ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ เป็นบทบัญญัติที่ประกาศใช้ภายหลังการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด มิได้บัญญัติว่าเมื่อศาลประทับฟ้องผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ บัญญัติให้หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยทันที มีผลเป็นการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสำราญ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริต และมิได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม และการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและการบริหารจัดการตนเอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองขอนแก่นส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙



และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองขอนแก่นส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ หรือไม่ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ หรือไม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ดี ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบททั่วไปที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๔ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และมาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบ



มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร อีกทั้งไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้นำพยานหลักฐานในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖) และเรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๗) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมารวมสำนวนเพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า มาตรการให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่เมื่อศาลประทับฟ้องจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๓ วรรคสอง รับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ มีเจตนารมณ์เพื่อระงับยับยั้งมิให้ผู้ถูกกล่าวหาอาศัยโอกาสจากหน้าที่และอำนาจไปแทรกแซง



พยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดีและเพื่อมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิมซึ่งอาจก่อความเสียหายต่อรัฐเพิ่มขึ้น โดยศาลจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ พิจารณาจากพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือยุ่งเหยิงหรือทำลายพยานหลักฐานได้อีกหรือไม่ หากศาลมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีหนังสือแจ้งคำสั่งของศาลไปยังผู้ถูกกล่าวหาและหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เป็นหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือกำชับให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง เป็นไปโดยผลของกฎหมาย ผู้กำกับดูแลไม่ต้องมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่อีก แต่ผู้กำกับดูแลยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่หยุดปฏิบัติหน้าที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางอาญาเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับแล้ว หากอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ฟ้องคดีต่อศาล และศาลมีคำสั่งประทับฟ้องโดยมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง และหากต่อมาศาลพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดจะต้องนำมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับ หากผู้ถูกกล่าวหาอยู่ระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่และยังมิได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง และหากมิได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด ให้มีสิทธิได้รับเสมือนผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่



๒. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนารายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒/๒๔๙๖ (วิสามัญ) และครั้งที่ ๕/๒๔๙๖ (วิสามัญ) สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ฉบับก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๓ บัญญัติให้ในกรณีที่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี (ปัจจุบัน คือ นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี) ผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ กลไกดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคควบคุมเทศบาลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการของเทศบาลเป็นไปโดยถูกต้อง ป้องกันการทุจริตหรือการเอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล

๓. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ และครั้งที่ ๖/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๒ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขถ้อยคำจากคำว่า “ควบคุมดูแล” เป็น “กำกับดูแล” เนื่องจากการกำกับดูแลจะให้ความเป็นอิสระมากกว่าการควบคุมดูแล โดยมาตรา ๗๓ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีเห็นว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือ



ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่สั่งการตามมาตรา ๗๒ ส่วนมาตรา ๗๓/๑ เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากมาตรา ๗๓ กรณีคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล กระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๗๓/๑ ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง และในระหว่างการสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวระหว่างการสอบสวนได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างการถูกสอบสวนใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการสร้างความไม่สงบเรียบร้อยหรือสร้างอุปสรรคต่อการสอบสวน ทั้งนี้ เทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๖

๔. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่ ๖ การควบคุมเทศบาล เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีการแก้ไขชื่อส่วนจาก “การควบคุมเทศบาล” เป็น “การกำกับดูแล” และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ เพิ่มมาตรา ๗๓/๑ และยกเลิกมาตรา ๗๔ สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ นั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินการของเทศบาล จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขมาตรา ๗๓ ให้สอดคล้องกัน โดยบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอตามมาตรา ๗๒ และคณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณา



ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง การกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อลดภาระผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาล และการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๗๓/๑ ขึ้นใหม่เป็นขั้นตอนต่อเนื่องภายหลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๗๓ แล้ว ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล

๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดทำความเห็นในแนวทางเดียวกัน สรุปได้ว่า แม้เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานตามหลักการกระจายอำนาจ แต่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๑ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมาย มาตรา ๗๓ บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเมื่อปรากฏพฤติการณ์ว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ สำหรับการสั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวระหว่างการสอบสวน มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการแทรกแซงกระบวนการสอบสวนหรือยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และมาตรา ๗๓/๑ บัญญัติวิธีการและผลของการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผลย้อนหลังหรือมีผลต่อเนื่องแม้ผู้ถูกสอบสวนจะพ้นจากตำแหน่งในวาระเดิมไปแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำสั่งมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันมิให้มีการหลีกเลี่ยงความรับผิดหรือผลทางกฎหมาย มิให้บุคคลที่มีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นได้ต่อไป การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๗๓/๑ ต้องดำเนินการภายหลังการสอบสวนตามมาตรา ๗๓ ซึ่งต้องให้ผู้ถูกสอบสวนมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ และต้องปรากฏ



ข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวนจึงจะสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๗๓/๑ เป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” ส่วนมาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ เป็นบทบัญญัติ



ในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาเว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกา



แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้” ส่วนมาตรา ๙๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม”

ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยเทศบาลอันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ โดยมาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี และกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล การพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี รวมทั้งการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและการกำกับดูแลเทศบาล เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ โดยมาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๖ การกำกับดูแล มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๗๑ วรรคสอง ว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด



หรือนายอำเภอที่สั่งการตามมาตรา ๗๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออาจขยายเวลาการสอบสวนออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน" วรรคสาม บัญญัติว่า "เมื่อนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ หากผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด และผู้นั้นยังมิได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใดในช่วงที่หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยถือเสมือนว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนปรากฏผลการสอบสวนดังกล่าว การจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง" และวรรคสี่ บัญญัติว่า "การอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสาม ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีนายอำเภอมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี วินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด" มาตรา ๗๓/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา ๗๓ ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด



พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น ถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมจากรายงานตามวรรคหนึ่ง จะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนสั่งการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนเพิ่มเติมนั้น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด”

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจในคดีอาญาสั่งประทับฟ้องแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษามีผลเป็นการใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ



โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิดไม่ได้บัญญัติให้ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ จึงกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับย้อนหลังเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง นับแต่เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจในคดีอาญาประทับรับฟ้องไปจนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลดังกล่าวจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น มีลักษณะเป็นมาตรการพิเศษต่อเนื่องมาจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของทางราชการและป้องกันมิให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาใช้อำนาจหน้าที่หรือสั่งการใด ๆ ที่อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้สองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ระหว่างการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๐ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิดและการให้ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะเกิดความเสียหายแก่ราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวได้ และกรณีที่สอง การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาถูกชี้มูลความผิดทางอาญา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนการไต่สวนให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีอาญาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีอาญาเองต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากศาลนั้นประทับฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลดังกล่าวจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งการหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบังคับเด็ดขาดแต่เปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาจากข้อเท็จจริง



และความจำเป็นในแต่ละคดีว่า หากผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจะเกิดความเสียหายร้ายแรงแก่รัฐหรือเข้าไปแทรกแซงหรือยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไม่ หากศาลดังกล่าวเห็นว่าไม่สมควรหยุดปฏิบัติหน้าที่ก็มีอำนาจสั่งเป็นอย่างอื่นได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพตามความเหมาะสมและเป็นธรรมตามควรแก่กรณี โดยมาตรา ๙๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ บัญญัติให้นำมาตรา ๘๑ เกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ ที่ใช้สำหรับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาจะเกิดขึ้นหรือได้กระทำก่อนหรือภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับก็ตาม ซึ่งการนำบทบัญญัติที่ใช้สำหรับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลมนั้น จะต้องเป็นการนำมาใช้โดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกันโดยที่ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและหลักการของกฎหมายที่นำมาอนุโลมใช้ กล่าวคือ จะต้องอนุโลมมาใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความสอดคล้อง เหมาะสม และให้เกิดความเป็นธรรมในแต่ละกรณี อันเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ และเจตนารมณ์ประการหนึ่งของมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๑ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิดจะมีผลทำให้บุคคลนั้นหมดสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือเข้าดำรงตำแหน่งนั้นอีกต่อไป ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งและกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมใหม่ในอีกวาระก็มิได้ทำให้การหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผลของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้จึงเป็นเพียงการยุติความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหรือการสั่งการใด ๆ ที่อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกกล่าวหาถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และศาลที่มีเขตอำนาจได้ประทับฟ้องคดีอาญาดังกล่าวแล้ว เป็นหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งทราบคำสั่งประทับฟ้องที่จะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท หากต่อมาศาล



ที่พิจารณาคดีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๘๖ ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกำหนดวิธีการเยียวยาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เสมือนหนึ่งผู้นั้นมิได้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมในการป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาแทรกแซงพยานหลักฐานหรือหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิมอาจก่อความเสียหายต่อรัฐเพิ่มขึ้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว การหยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมสิ้นผลไป สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม มาตรการดังกล่าวไม่ใช่มาตรการลงโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายห้ามมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่ผู้กระทำความผิด อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับผลกระทบจากการหยุดปฏิบัติหน้าที่กับประโยชน์สาธารณะที่รัฐสามารถดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และไม่เป็นกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า หรือไม่

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ที่บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งในวาระปัจจุบันทั้งที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในวาระก่อนเป็นบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้ฟ้องคดีให้เป็นนายกเทศมนตรี เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ใช้อำนาจโดยไม่สุจริต มิได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติหน้าที่ทั้งที่การดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีมาจากการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจและการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและการบริหารจัดการตนเองตามรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า นั้น เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้นและถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทำให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ วางหลักการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองโดยมีวิธีการจัดตั้งและรูปแบบตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับรูปแบบของรัฐซึ่งเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ โดยมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า มีความมุ่งหมายให้กระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และกำหนดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกำกับดูแลของรัฐที่รัฐส่วนกลางยังสามารถควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเหนือตัวบุคคลและองค์กรหรือการกระทำขององค์กร เนื่องจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารและขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การใช้งบประมาณ และการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งหากมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชน



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประโยชน์สาธารณะโดยรวม กลไกการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง หลักการดังกล่าวนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ เพื่อกำกับดูแลการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล ให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือละเลยต่อหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและประชาชน รวมถึงการลดปัญหาการตีความกฎหมายและกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลเทศบาลให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมาตรา ๗๓ บัญญัติให้กรณีที่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่สั่งการในการกำกับดูแลเทศบาลตามมาตรา ๗๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในระหว่างการสอบสวนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง ส่วนมาตรา ๗๓/๑ เป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งให้ผู้ที่ถูกสอบสวนตามมาตรา ๗๓ ซึ่งปรากฏผลการสอบสวนว่าได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกสอบสวนต้องพ้นจากตำแหน่ง เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเพื่อให้เทศบาลปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ อันมีลักษณะกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลตามมาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ เป็นการใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปรากฏหลักฐานตามสมควรว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพฤติการณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ กระบวนการสอบสวนต้องดำเนินการ



ด้วยความโปร่งใส เป็นกลาง และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา ๗๓ ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนนั้นพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตายหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดวิธีการและผลของการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่และพ้นจากตำแหน่งโดยมุ่งที่พฤติกรรมการกระทำความผิดของตัวบุคคล เพื่อให้ผลการดำเนินการตามมาตรา ๗๓ มีประสิทธิภาพ สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลีกเลี่ยงความรับผิดโดยการลาออกแล้วกลับมาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ และยังเป็นการรักษาความน่าเชื่อถือของระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มิให้บุคคลที่มีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมยังคงมีอำนาจบริหารทางการเมืองในท้องถิ่นต่อไป มาตรการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจึงมุ่งใช้บังคับกับตัวบุคคล ไม่ว่าการกระทำความผิดนั้นจะได้กระทำในวาระก่อนหรือวาระการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๗๓/๑ เป็นคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓/๑ วรรคสาม แต่ผู้ที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น มาตรการกำกับดูแลเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น และไม่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๓/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๐ วรรคห้า



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๙)

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสราวุธ ทรงศิวิไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจโท
(จักรพงศ์ วิวัฒน์วานิช)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ