

การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย ซึ่งในหมวดที่ ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา ๒๘๑ ถึงมาตรา ๒๙๐ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในเรื่องรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำเท่าที่จำเป็น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับ

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ ในมาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งมาตรา ๒๖๕ ถึงมาตรา ๒๖๘ นั้น อยู่ในหมวดที่ ๑๒ ส่วนที่ ๒ ซึ่งหมวดที่ ๑๒ เป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสำหรับส่วนที่ ๒ ในหมวดที่ ๑๒ เป็นเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การที่มาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ ที่อยู่ในหมวดการปกครองท้องถิ่น บัญญัติให้นำมาตรา ๒๖๕ ถึงมาตรา ๒๖๘ มาใช้กับสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยอนุโลมนั้น หมายความว่า ถ้าบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ ถึงมาตรา ๒๖๘ เป็นการกล่าวถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ก็นำมาใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยอนุโลม แต่ถ้ามาตรา ๒๖๕ ถึงมาตรา ๒๖๘ ได้กล่าวถึงนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ก็ให้นำมาใช้กับผู้บริหารท้องถิ่นโดยอนุโลม

มาตรา ๒๖๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นผู้สัญญาจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นผู้สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจกิจการงานตามปกติ

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ กล่าวคือ จะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว

ซึ่งในมาตรา ๒๖๕ วรรคสาม กำหนดให้นำความใน (๒) (๓) และ (๔) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรา ๒๖๕

มาตรา ๒๖๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๖๗ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ตามก็ได้ด้วย

มาตรา ๒๖๘ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ แล้ว แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้กำหนดถึงผลของการกระทำอันฝ่าฝืนตามมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า จะต้องนำบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้ อันได้แก่กฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นกรณีของนายกเทศมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนต่อข้อห้าม(กรณีดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน) ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีไว้เพื่อความสงบเรียบร้อย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความโปร่งใส ดังนั้น การกระทำของนายกเทศมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นพร้อมหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้ดุลยพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อมีการปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ

ส่วนกรณีของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น สภาเทศบาลสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าการกระทำของสมาชิกสภาเทศบาลที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ นั้น เป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๖๗๘/๒๕๕๒ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบ ตามหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๒๕๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งประโยชน์นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เคยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๔๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้นายกเทศมนตรีตำบลเมืองคง (นายประสิทธิ์ จูมมงคล) อำเภอคง จังหวัดนครราชสีมา พ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุ เป็นหุ้นส่วนและเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด อธิษฐานก่อสร้าง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการโดยมุ่งหาผลกำไร ตามมาตรา ๒๖๗ ประกอบมาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๙๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้นายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ (นายภิญโญ รัตนศาสตร์) อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ พ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุ เป็นหุ้นส่วนและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด สงวนวงษ์กาฬสินธุ์ และห้างหุ้นส่วนจำกัด สงวนวงษ์มหาสารคาม อันเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน.