

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผลของการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(กรณีคณะผู้บริหาร ผู้บริหารเทศบาลตำบลเมืองคง และสมาชิกสภาเทศบาล
ตำบลเมืองคงถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัท)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๕๖๙๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าตามที่จังหวัด นครราชสีมาได้มีหนังสือหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากนายอดุลย์ ปาทาน ได้ร้องเรียนกล่าวหาคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเมืองคงว่าถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วน ในบริษัท ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖๗ ประกอบกับมาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่ามาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมี ผลใช้บังคับหรือจะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐๓ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสียก่อน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้มีความเห็นว่า มาตรา ๒๘๔ มีผลใช้บังคับพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยไม่ ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๓๐๓ (๕) อีก แต่เนื่องจากข้อ หารือนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย การให้ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการ แผ่นดิน แต่การวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากที่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นแล้ว ปรากฏว่านายอดุลย์ฯ ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด นครราชสีมาต่อศาลปกครองนครราชสีมา ขอให้มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา มีคำ วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว แต่จังหวัดนครราชสีมามีความเห็นว่า การให้ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ว่า “เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหาร ราชการแผ่นดิน ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ” นั้น ยังไม่มีความ ชัดเจนในข้อกฎหมายว่าคุณสมบัติของผู้บริหารเทศบาลตำบลเมืองคงและสมาชิกสภาเทศบาล เมืองคง ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖๗ ประกอบกับมาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร ควรรอผลการวินิจฉัยชี้ขาดจากศาลรัฐธรรมนูญก่อน จึงขอหารือกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่นว่า ความเห็นของจังหวัดนครราชสีมาถูกต้องหรือไม่ อย่างไร และหากไม่ต้องรอ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๓๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ผลการวินิจฉัยชี้ขาดจากศาลรัฐธรรมนูญ คณะผู้บริหาร ผู้บริหารเทศบาลตำบลเมืองคง และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเมืองคงดังกล่าว ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีด้วยโดยอนุโลม แต่ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้วจะเกิดผลเช่นใด ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรี รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนหรือวินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีผลใช้บังคับ ก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลของการกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงกระบวนการสอบสวนหรือวินิจฉัย มีแต่เพียงบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายโดยมีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ หรือตามมาตรา ๗๓ ที่กำหนดกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ สามารถเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้ใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพิ่มเติมว่า กรณีผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแล้วจะเกิดผลอย่างไร รวมทั้งกระบวนการสอบสวนหรือวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างไร และจะถือว่าการที่ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีที่หารือนี้เป็นเรื่องที่คณะผู้บริหาร ผู้บริหารเทศบาลตำบลเมืองคง

และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเมืองคง กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมาตรา ๒๔๔ วรรคสี่^๒ ได้บัญญัติให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลมแต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กำหนดถึงผลของการกระทำอันฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑) เห็นว่า จะต้องนำบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้ อันได้แก่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามกรณีที่หารือนี้จะต้องนำพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาใช้ในการพิจารณา เมื่อปรากฏว่าการกระทำของคณะผู้บริหาร ผู้บริหารเทศบาลตำบลเมืองคง และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเมืองคง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ^๓ ที่มีไว้เพื่อความสงบเรียบร้อย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความโปร่งใส ดังนั้นการกระทำของบุคคลดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา ๗๓^๔แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นพร้อมหลักฐาน ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อมีการปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ส่วนกรณีของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น สภาเทศบาลสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๗)^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้

^๑มาตรา ๒๖๗ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในทางหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้มิได้ด้วย

^๒มาตรา ๒๔๔ ๑ล๑

๑ล๑

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

^๓มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

^๔มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

^๕มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑ล๑

๑ล๑

หากเห็นว่าการกระทำของสมาชิกสภาเทศบาลที่ขัดต่อมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒

(๗) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

ฯลฯ

ฯลฯ