

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายควบคุมการกระทำที่ขัดผลประโยชน์ของผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 บทสรุป

เมื่อรัฐได้กระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะสู่ท้องถิ่น และจัดให้มีองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีตัวตน แต่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงต้องมีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานตามที่ได้รับอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงตกอยู่ในสองสถานะ กล่าวคือ สถานะของบุคคลธรรมดาทั่วไป และสถานะของผู้แทนประชาชนในท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ภายในท้องถิ่นของตน ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องตระหนักถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค จึงต้องปฏิบัติตนให้เป็นที่น่าเชื่อถือเพราะอาจเกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้ เช่น การเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องมีจิตสำนึกในจริยธรรมเพียงพอที่จะแยกแยะว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อไม่ได้ให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างใดก็ตาม ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนย่อมมีจิตสำนึกในจริยธรรมไม่เท่ากัน จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างมากมาย ทั้งที่ตั้งใจกระทำและไม่ตั้งใจกระทำแต่ไม่รู้ว่าการกระทำดังกล่าวไม่สมควรกระทำ ก่อให้เกิดความเสียหายประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ดังนั้น จึงไม่อาจ

อาศัยจิตสำนึกในจริยธรรมของแต่ละคนที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมที่ยากจะควบคุมมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

จากการศึกษาพบว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นพฤติกรรมที่อยู่ระหว่างจริยธรรมและการทุจริต เพราะเป็นพฤติกรรมที่เห็นผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม จึงอาจกล่าวได้ว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์แตกต่างจากการคอร์ปชั่นกล่าวคือทุกกรณีของการคอร์ปชั่นจะเกี่ยวพันกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์เสมอ แต่ในทางกลับกันไม่สามารถกล่าวได้ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์จะเป็นการคอร์ปชั่นทุกกรณี ดังนั้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยตัวมันเองจึงไม่ใช่การคอร์ปชั่น หากเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการกระทำที่ไม่สมควรต่อตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และมีสาระสำคัญที่ใกล้เคียงและสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมได้เสีย (Impartiality) ซึ่งเป็นหลักที่ต้องการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นกลาง แต่หลักการมีส่วนร่วมได้เสียนั้น ผู้ที่มีส่วนได้เสียย่อมไม่อาจที่จะพิจารณาในเรื่องที่ตนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องได้เลย เพราะอาจนำไปเสียความเป็นกลางในการพิจารณาได้ ส่วนหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น แม้ผู้พิจารณาจะมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องพิจารณาก็ตาม แต่ในการพิจารณาจะต้องมีสถานการณ์ที่เข้ามาแทรกแซงจนทำให้การใช้ดุลพินิจขาดความเป็นกลางในการพิจารณาได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์ทุกกรณีเป็นการมีส่วนร่วมได้เสีย แต่ไม่อาจพูดได้ว่าการมีส่วนร่วมได้เสียเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ทุกกรณี

ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อมีองค์ประกอบครบ 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private or person interest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นของตนเองหรือของผู้อื่น หรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ประการที่สอง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานการปฏิบัติงานคือต้องมีความเป็นกลางและยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล และประการที่สาม ต้องมีสถานการณ์ที่เข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง จนทำให้การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ของตนนั้น เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานการปฏิบัติงาน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องอาศัยมาตรการที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมาตรการทางกฎหมายถือเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้คล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดซึ่งเป็นไปตามลักษณะสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ โดยอาจสรุปได้เป็น 4 มาตรการสำคัญคือ (1) การกำหนดข้อปฏิบัติ เช่น ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ห้ามรับของขวัญ ข้อกำหนดหลังพ้นจากตำแหน่ง (2) การเปิดเผยทรัพย์สิน

และหนี้สิน (3) การจัดการทรัพย์สินได้แก่ การจัดตั้งทรัสต์ และ (4) การตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล
ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรม

สำหรับประเทศไทยมาตรการทางกฎหมายควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง
ผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ปรากฏในกฎหมายฉบับต่างๆ
หลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละมาตรการมีลักษณะ
คล้ายคลึงกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศ
อังกฤษ แต่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งทรัสต์ อย่างไรก็ตาม มาตรการ
ทางกฎหมายของประเทศไทยกระจัดกระจายไม่เป็นระบบระเบียบและได้ตรารขึ้นในช่วงเวลาที่
แตกต่างกัน โดยมีได้คำนึงถึงกฎหมายที่มีอยู่เดิมทำให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ
ความเหมาะสม ความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และความชัดเจน จึงเกิดสภาพปัญหา ดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันกำหนดให้นำมาตรการควบคุม
การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาใช้บังคับกับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีได้
กำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นฝ่าฝืนมาตรการ
ดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นฝ่าฝืนมาตรการควบคุม
ตรวจสอบดังกล่าว จะนำกลไกใดมาตรวจสอบการกระทำดังกล่าว แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไข
ปัญหานี้ โดยมีคำวินิจฉัยว่าในกรณีที่นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลฝ่าฝืนมาตรการ
ควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ว่าให้ถือเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย อันขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล
ซึ่งผู้กำกับดูแลเทศบาลหรือสภาเทศบาลมีอำนาจวินิจฉัยหรือมีมติให้นายกเทศมนตรีหรือสมาชิก
สภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้ แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม หากนำคำวินิจฉัยดังกล่าวมาเป็นบรรทัดฐาน
ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการแรก กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายว่าด้วย
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา มีบทบัญญัติ
การตรวจสอบในกรณีที่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด นายกเมืองพัทยา และรองนายกเมืองพัทยาก่อทำฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยเช่นเดียวกับ

กฎหมายว่าด้วยเทศบาล แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีบทบัญญัติ การตรวจสอบเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าจะนำกลไกตรวจสอบใด มาใช้กับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการ กระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับได้กำหนดให้มีตำแหน่ง เลขาธิการและที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและต้องอยู่ภายใต้มาตรการ ควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันและกฎหมายว่าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆ แล้วปรากฏว่า ไม่มีกลไกตรวจสอบการกระทำที่เป็นการ ขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเลขาธิการและที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และแม้จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อยแต่ก็ไม่สามารถนำกลไกตรวจสอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ได้ เพราะไม่มีกลไกตรวจสอบดังเช่นนายกและรองนายก

ประการที่สอง กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การที่สมาชิกสภาเทศบาลฝ่า ฝืนมาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมถือได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลก่อความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งสภาเทศบาล อาจมีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล แต่เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับแล้ว ปรากฏว่า กฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครไม่มีบทบัญญัติกรณีที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครก่อ ความไม่สงบเรียบร้อยดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่าหากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครกระทำการ ที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะใช้กลไกใดการ ตรวจสอบ ส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลลดน้อยลงไป

กรณีจึงเห็นได้ว่า การนำกลไกควบคุมตรวจสอบการกระทำที่เป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้กับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภา ท้องถิ่นยังไม่มีความเหมาะสม จนกว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รองรับมาตรการดังกล่าว

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

จากการศึกษามาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พบว่ากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีมาตรการควบคุมการขัดกันแห่ง

ผลประโยชน์ กรณีข้อห้ามมิให้กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันได้แก่ การห้ามเป็น
 ผู้มีส่วนได้เสีย ห้ามรับสัมปทาน และห้ามดำรงตำแหน่งใดๆ ในองค์กรธุรกิจ หากฝ่าฝืนมีโทษ
 ทางอาญา ซึ่งถือเป็นบทลงโทษที่หนักและรุนแรงกว่ามาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกัน
 แห่งผลประโยชน์ตามกฎหมายอื่นๆ จึงอาจมีผลเป็นการป้องปรามมิให้ผู้อยู่ในบังคับมาตรการ
 ดังกล่าวกล้าเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว และถือเป็นมาตรการเสริมมาตรการตามกฎหมาย
 อื่นๆ เพราะมาตรการดังกล่าวคล้ายกับมาตรการควบคุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 แต่การฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีโทษเพียงให้พ้นจากตำแหน่ง ส่วนการกระทำ
 ฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีโทษทางอาญา
 ได้แก่ จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และยังให้ถือเป็นความผิด
 ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ
 ยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย จึงทำให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าว กลัวที่
 กระทำผิดมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ยังให้ใช้บังคับกับผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วย หรือ
 ที่เรียกว่าข้อกำหนดหลังพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นมาตรการสำคัญมาตรการหนึ่งที่กำหนดไว้ใน
 กฎหมายของประเทศอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษ

อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวใช้บังคับกับผู้บริหารท้องถิ่น และรองผู้บริหารท้องถิ่น
 เท่านั้น มิได้มีผลใช้บังคับกับเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภา
 ท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังมีประสิทธิภาพไม่เต็มที่ เพราะผู้ดำรง
 ตำแหน่งดังกล่าวยังอาจยอมเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง
 ผลประโยชน์ตามกฎหมายอื่นๆ เพื่อแลกกับผลประโยชน์มหาศาล เนื่องจากยังมีโทษเพียงพ้นจาก
 ตำแหน่ง เท่านั้น นอกจากนี้เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก็ไม่อยู่ในบังคับมาตรการ
 ดังกล่าวด้วย ทำให้เกิดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์

นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้
 สมาชิกสภาเทศบาลตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สิน
 และหนี้สิน ทั้งที่เป็นมาตรการสำคัญทำให้มาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง
 ผลประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพ

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีเกี่ยวกับการกำหนดบุคคลให้อยู่ในบังคับห้ามมิให้กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาแล้วปรากฏว่าไม่ได้กำหนดให้นายกเมืองพัทยา และรองนายกเมืองพัทยายู่ในบังคับห้ามรับค่าตอบแทนอื่น และไม่ได้กำหนดห้ามมิให้เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษานายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งอื่น รับค่าตอบแทนอื่น และเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังเช่นกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับอื่น นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังเช่นกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับอื่นเช่นกัน ทำให้กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดบุคคลให้อยู่ในบังคับห้ามมิให้ทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไม่เหมือนกัน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการแก้ไขเรื่องดังกล่าวไปพร้อมๆ กัน

กรณีจึงทำให้มาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยามีประสิทธิภาพไม่เท่ากับกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่แก้ไขปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นในภาพรวมได้ทั้งหมด ทั้งเกิดความลักลั่น ไม่ได้มาตรฐานของกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

2) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีเกี่ยวกับการห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการศึกษาพบว่า กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา กำหนดห้ามมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย “ไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม” แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้แต่เพียงห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยไม่ได้กำหนดว่า “ไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม” กรณีจึงมีปัญหาว่า หากผู้บริหารกรุงเทพมหานครกระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เกี่ยวกับการห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว จะมีความหมายถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมด้วยหรือไม่ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จึงขาด

ความชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับอื่นๆ และกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีมาตรฐานเดียวกัน

3) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจน กรณีเกี่ยวกับความหมายของการห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับมีมาตรการห้ามมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่มาตรการดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นนามธรรม เพราะไม่ได้กำหนดขอบเขตของการมีส่วนได้เสียให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาว่า พฤติการณ์และการกระทำเช่นใดบ้างที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือทางอ้อมอันเข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จึงต้องศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอาจแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ การมีส่วนได้เสียโดยตรง และการมีส่วนได้เสียโดยทางอ้อม

(1) การมีส่วนได้เสียโดยตรง

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดจะเข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือไม่ จะพิจารณาจากพฤติการณ์และการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้นั้นว่าเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ดังนั้น หากเป็นเจ้าของกิจการ เป็นหุ้นส่วน เป็นผู้ถือหุ้นในห้างหรือบริษัททำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 265 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม การตีความดังกล่าวอาจเคร่งครัดเกินไปเพราะท้องถิ่นมีความเจริญไม่มากทำให้มีผู้ประกอบการน้อยราย เช่นมีศูนย์บริการรถยนต์เพียงแห่งเดียว จึงสมควรกำหนดข้อยกเว้นในกรณีดังกล่าวได้ด้วย

(2) การเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อม

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พบว่าศาลจะพิจารณาก่อนว่าผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมีผลประโยชน์ส่วนตนในสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ โดยอาจพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น บิดา มารดากับบุตร หรือความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร เช่น บุตรเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทที่เข้าทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศาลพิจารณาต่อไปว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ใช้อำนาจหน้าที่หรือเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติตามสัญญา จนทำให้มีการใช้ดุลพินิจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยการมีส่วนได้เสียโดยทางอ้อม โดยพิจารณาแต่เพียงว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร ความสัมพันธ์ในเชิงทุน หรือมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือ

ไม่เท่านั้น มิได้พิจารณาว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่นหรือไม่ และเมื่อพิจารณาประกอบกับองค์ประกอบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ความหมายของการมีส่วนร่วมได้เสียโดยทางอ้อมตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ กรณีเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการมีส่วนร่วมได้เสียโดยทางอ้อมควรมีองค์ประกอบดังนี้

(1) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

(2) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีผลประโยชน์ส่วนตนที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงิน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นของตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์เชิงบริหาร ความสัมพันธ์เชิงทุน และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ใช้อำนาจหน้าที่หรือได้แทรกแซงหรือก้าวล่วงการปฏิบัติตามสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้อยู่ในสถานการณ์ที่อาจใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่

5.2 ข้อเสนอแนะ

มาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แต่มาตรการควบคุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มาตรการควบคุมตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่ครอบคลุมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด ส่วนมาตรการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาหลายประการทั้งความไม่มีมาตรฐานเดียวกันและความชัดเจน จึงสมควรต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

5.2.1 การแก้ไขปัญหามาตรการควบคุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ควรกำหนดให้มีกลไกตรวจสอบการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(1) กรณีสมาชิกสภาเทศบาล ควรแก้ไขบทบัญญัตินี้

มาตรา 18 ทวิ ควรบัญญัติเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้ “และต้องไม่กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

(2) กรณีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ควรแก้ไขบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 48 จตุทศ ควรบัญญัติเพิ่ม (4) โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “(4) กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(1) กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 47 ตรี ควรบัญญัติเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้ใน (6) “หรือกระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

(2) กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และ เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 64/2 ควรบัญญัติเพิ่ม (4) โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “(4) กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(1) กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 11 วรรคหนึ่ง ควรแก้ไขเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้ใน (5) “หรือกระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

(2) กรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 44/3 ควรบัญญัติเพิ่ม (4) โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “(4) กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(1) กรณีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 22 ควรบัญญัติเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้ “และต้องไม่กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

(2) กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ เลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 51 ควรบัญญัติเพิ่ม (4) โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “(4) กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

(1) กรณีสมาชิกสภาเมืองพัทยา ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 18 ควรบัญญัติเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้ “และต้องไม่กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

(2) กรณีนายกเมืองพัทยา และรองนายกเมืองพัทยา ควรแก้ไขบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 49 ควรบัญญัติเพิ่ม (3) โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “(3) กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

สำหรับเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษานายกเมืองพัทยาจะต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกัน ซึ่งจะกล่าวต่อไป

5.2.2 การแก้ไขปัญหามาตรการควบคุมตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจตามมาตรา 100 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่จะกำหนดให้เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในบังคับมาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงสมควรที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีประกาศกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในบังคับมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ ควรอาศัยอำนาจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องยื่นบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

5.2.3 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีเกี่ยวกับการกำหนดบุคคลให้อยู่ในบังคับมิให้กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ควรแก้ไขกฎหมายดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ควรกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยควรแก้ไขมาตรา 22 อีกครั้ง แล้วใช้ข้อความในดังต่อไปนี้แทน

“สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือ ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานท้องถิ่น

2. ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ กรุงเทพมหานคร เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่กรุงเทพมหานคร หรือที่กรุงเทพมหานคร กระทำ และต้องไม่กระทำฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ควรกำหนดให้เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาและ ที่ปรึกษานายกเมืองพัทยาอยู่ในบังคับห้ามดำรงตำแหน่งอื่น ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียและห้ามรับ ค่าตอบแทนอื่น จึงควรยกเลิกข้อความในมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยาเพราะไม่ได้กำหนดให้นำมาตรการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

“บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษานายกเมืองพัทยาต้องไม่ใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยา และให้นำ มาตรา 51 (1) (2) (3) (4) และ (6) มาใช้บังคับกับการพ้นตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวด้วย”

2) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการ ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ควรกำหนดให้มาตรการห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานครมีข้อความเหมือนกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จึงควรยกเลิกข้อความในมาตรา 51 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้วใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

“ต้องไม่เป็นผู้สัญญาหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับ กรุงเทพมหานคร หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น”

3) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจน กรณีเกี่ยวกับความหมายการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “การเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” จึงสมควรกำหนดคำนิยามของคำดังกล่าว ให้มีความชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งกำหนดข้อยกเว้นของ หลักการดังกล่าวเพื่อมิให้มีความเคร่งครัดเกินไป ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดค่านิยม “การมีส่วนได้เสีย”

ควรกำหนดให้มีค่านิยมของคำว่า “การมีส่วนได้เสีย” โดยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วย
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีมาตรา 4/1

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ควรแก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา 4

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ควรแก้ไขเพิ่มเติม
ให้มีมาตรา 4/1

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5

โดยใช้ข้อความทำนองนี้ “การมีส่วนได้เสียทางตรง” หมายความว่า การเข้าเป็นคู่สัญญา
กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครหรือเมือง
พัทยา แล้วแต่กรณี หรือการเป็นผู้ถือหุ้น หรือหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือเป็นเจ้าของ
กิจการที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด
กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

“การมีส่วนได้เสียทางอ้อม” หมายความว่า การใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแทรกแซง
หรือก้าวก่ายการปฏิบัติตามสัญญาของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วน
จังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ผลประโยชน์ตามสัญญาเป็นไป
เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น

(2) การกำหนดข้อยกเว้นของการมีส่วนได้เสีย

ควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ควรแก้ไขมาตรา 18 ทวิ ให้มีวรรคสอง และแก้ไข
มาตรา 48 จตุตศ ให้มีวรรคสาม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ควรแก้ไขมาตรา
47 ทรี วรรคหนึ่ง (6) ให้มีวรรคสอง และแก้ไขมาตรา 64/2 ให้มีวรรคสาม

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ควรแก้ไขมาตรา 11 วรรคหนึ่ง
(5) ให้มีวรรคสอง และแก้ไขมาตรา 44/3 ให้มีวรรคสาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ควรแก้ไขมาตรา 22
ให้มีวรรคสอง และแก้ไขมาตรา 51 ให้มีวรรคสาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 วรรแก้ไขมาตรา 18 ให้มีวรรคสอง และแก้ไขมาตรา 49 ให้มีวรรคสาม

โดยใช้ข้อความทำนองนี้ “บทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม มิให้ใช้บังคับในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี อันเนื่องมาจากไม่อาจหาผู้ประกอบกิจการรายอื่นได้”