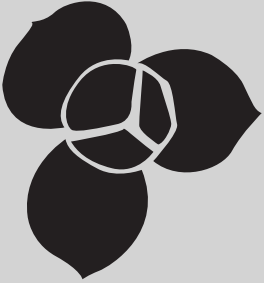
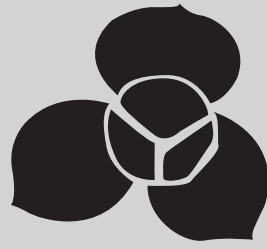


# คู่มือป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน

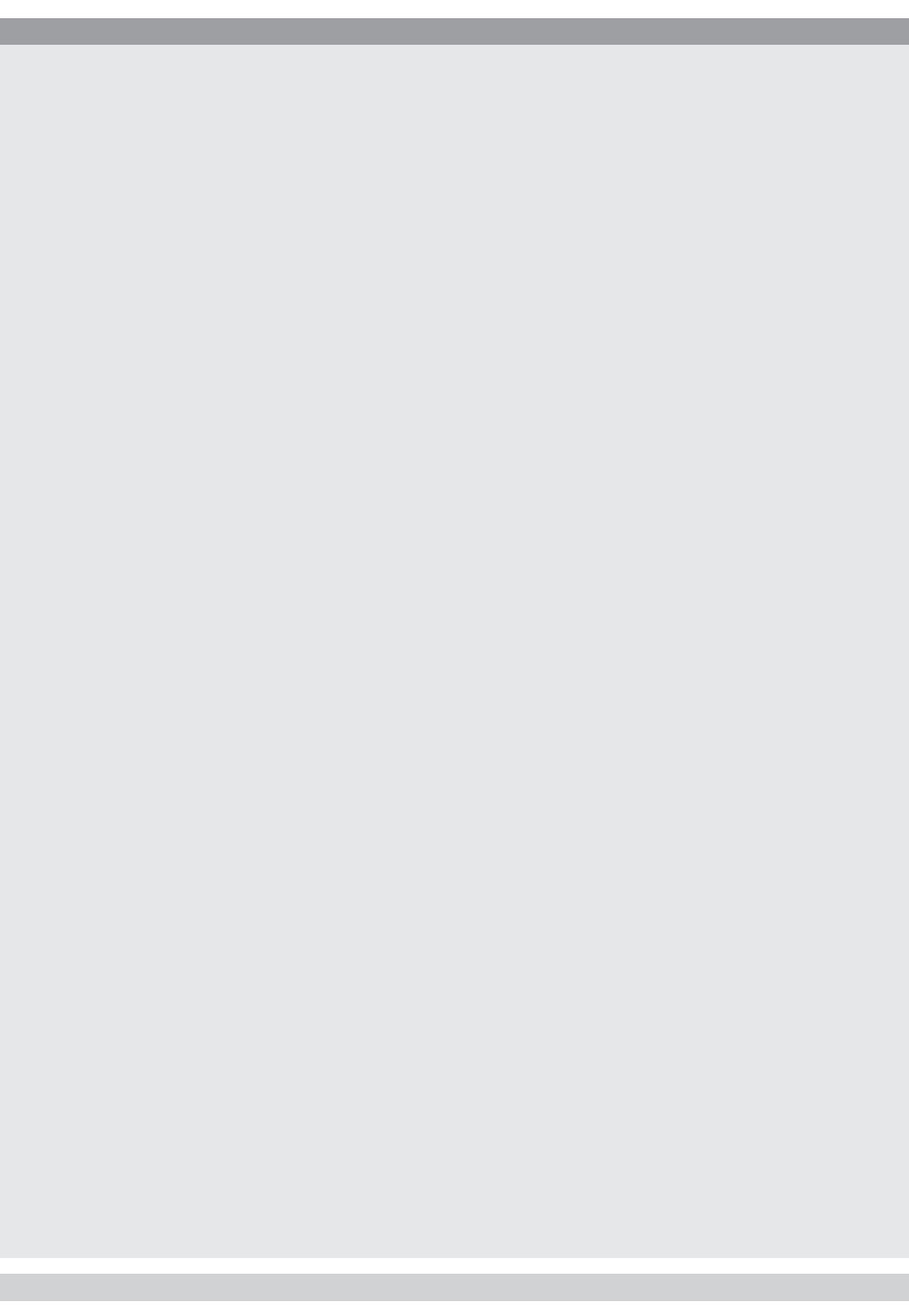
กรมกิจการผู้สูงอายุ  
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์





# คู่มือป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน

โดย คณะทำงานดำเนินการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน  
กรมกิจการผู้สูงอายุ

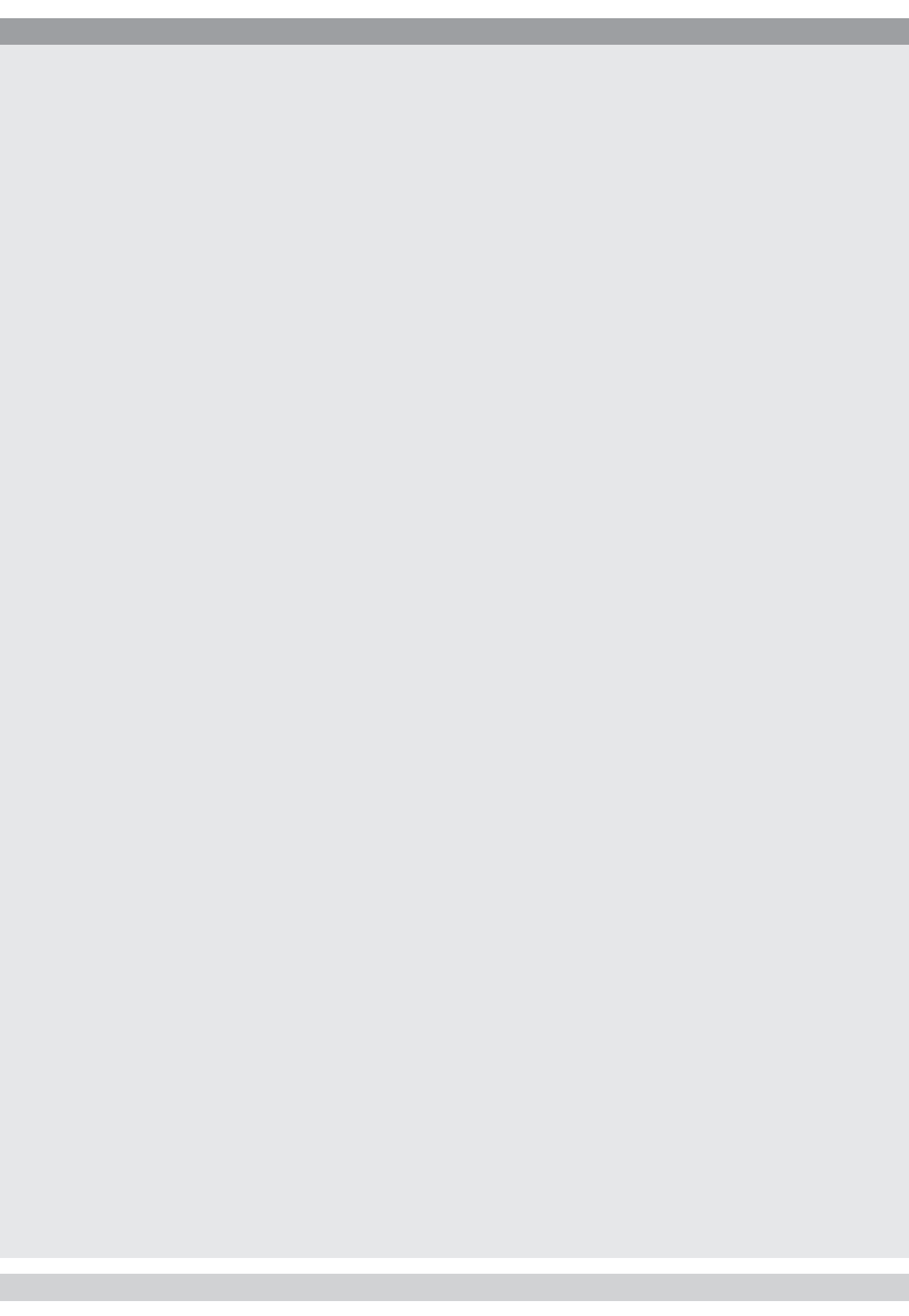


“...บ้านเมืองของเรา  
กำลังต้องการการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ  
ทางที่เราจะช่วยกันได้ก็คือ  
การที่ทำความคิดให้ถูกและแน่วแน่  
ในอันที่จะยึดถือประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นที่หมาย  
ต้องเพลาการคิดถึงประโยชน์เฉพาะตัวและความขัดแย้งกัน  
ในสิ่งที่มีใช้สวาระลง...”

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทย

เนื่องในโอกาสขึ้นปีใหม่ ๒๕๔๓



## คำนำ

ในปัจจุบันไม่มีปัญหาใดที่คนส่วนใหญ่สนใจและห่วงใยมากไปกว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นปัญหาของสังคมไทยที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ทั้งในเชิงขนาดและความสลับซับซ้อนของปัญหาทุจริตซึ่งทางคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งที่ ๖๙/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยทุกส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ กำหนดมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในการตรวจสอบเฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตได้

หน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงาน ก.พ. จึงได้เผยแพร่องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๐) และพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ครอบคลุมประเด็นการประเมิน ๕ ด้าน อันรวมถึงการต่อต้านการทุจริตในองค์กร ซึ่งสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ผ่านกิจกรรมต่างๆ อันรวมถึงการให้ความรู้ตามคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้วย

กรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงดำเนินการจัดทำคู่มือพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของกรมกิจการผู้สูงอายุ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน คู่มือเล่มนี้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการแนวคิด พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์เพื่อใช้ในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานกองทุนผู้สูงอายุ และลูกจ้างกรมกิจการผู้สูงอายุ รวมถึงตลอดถึงผู้ที่สนใจศึกษาแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหาร และเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุด

คณะทำงานดำเนินการป้องกัน

ผลประโยชน์ทับซ้อนของกรมกิจการผู้สูงอายุ

กรกฎาคม ๒๕๕๙



# สารบัญ

	หน้า
<b>คำนำ</b>	ก
<b>บทที่ ๑. บทนำ</b>	๑
๑. วิฤตการณ์ของส่วนราชการในสังคมไทย	๒
๒. แนวคิดพื้นฐาน	๙
๓. ความหมายผลประโยชน์ขัดกัน	๑๑
๔. ความหมายคำว่า “คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร”	๑๒
๕. เหตุผลการจัดทำคู่มือ	๑๔
<b>บทที่ ๒. แนวคิดและการบริหาร</b>	๑๕
<b>เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน</b>	
๑. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	๑๗
๒. แนวคิดเกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	๑๙
๓. หลักการ ๔ ประการสำหรับการป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๐
๔. แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๓
๕. การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๔

<b>บทที่ ๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน</b>	<b>๓๐</b>
๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๓๑
๒. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓	๓๔
๓. ประมวลกฎหมายอาญา	๓๖
๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒	๔๒
๕. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑	๔๔
๖. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๔๗
<b>บทที่ ๔. กรณีศึกษาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน</b>	<b>๕๐</b>
๑. กรณีการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒	๕๐
๒. กรณีการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๕๒
๓. กรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้เสีย	๕๘

## ภาคผนวก

- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : ประมวลชื่อที่ดินย่านรัชดาภิเษก ๖๒
- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับ  
ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ๖๗
- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นคู่กรณีเอง : ๑) ๗๔
- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นคู่กรณีเอง : ๒) ๗๘
- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นผู้สืบสันดาน : ๓) ๘๑
- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลาง  
อันเกิดจากเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง : ๔) ๘๔
- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลาง  
อันเกิดจากเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง (conflict of interests) : ๕) ๘๖
- ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลาง  
อันเกิดจากผู้รับทุนเป็นกรรมการคัดเลือกทุน : ๖) ๙๑

ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : สมาชิก อบต. ๙๖

ขายยากำจัดศัตรูพืชให้ อบต.

ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : ต้องพันตำแหน่ง ๑๐๑

เพราะมีส่วนได้เสีย

ข้อมูลฉบับเต็มกรณีศึกษา : จำงลูกเขยเข้าเป็นคู่สัญญา ๑๐๖

พ่อตาจึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายกฯ

## บทที่ ๑ บทนำ

การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันประเภทหนึ่ง เพราะเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดต่อกฎหมายหรือจริยธรรม ด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนทำให้เกิดการละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม จนส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม และทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบัน และสังคม ต้องสูญเสียไป โดยผลประโยชน์ที่สูญเสียไปอาจอยู่ในรูปของผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพให้บริการ ความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงคุณค่าอื่นๆ ตลอดจนโอกาสในอนาคต ตั้งแต่ระดับองค์กรจนถึงระดับสังคม ตัวอย่าง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้ประกอบการเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุมัติ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการใดๆ หรือแลกเปลี่ยนกับการละเว้น การยกเว้น หรือการจัดการประมุขทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพวกพ้อง ฯลฯ เป็นต้น

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interests : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

## ๑. วิกฤตการณ์ของส่วนราชการในสังคมไทย

### ..... การฉ้อราษฎร์บังหลวง .....

สังคมไทยมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นที่แจ้งประจักษ์ทุกระดับ ทั้งในวงราชการและภาคเอกชน และเป็นปัญหาเรื้อรังที่ต้องร่วมกันแก้ไข เช่น มีการประมูลซื้อขายตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการ มีการสมยอมคบคิดกันในการประกวดราคาก่อสร้างและการจัดซื้อพัสดุของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ ยังมีแนวโน้มว่าจะเลวร้ายลงเป็นลำดับแพร่ระบาดในวงกว้าง ลึก และซับซ้อนขึ้น มีการพัฒนากลเม็ด วิธีการที่แยบยล มีการพัฒนาการของผลประโยชน์ทับซ้อน (CONFLICT OF INTERESTS) ซึ่งหมายถึงการที่ผู้มีอำนาจบริหารองค์กร (ไม่ว่าภาครัฐและเอกชน) เข้ามีส่วนได้เสียในกิจการหรือนโยบายที่องค์กรดำเนินการ ทำให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ในฐานะส่วนตัวกับฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อประโยชน์ขององค์กร และโดยมากบุคคลเหล่านั้นก็ตัดสินใจดำเนินการเอินเอียงเพื่อประโยชน์ส่วนตน ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปแบบใหม่ของผู้มีอำนาจบริหารบ้านเมืองเกิดขึ้น เช่น การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (POLICY CORRUPTION) ซึ่งหมายถึงการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง เป็นต้น

ตัวอย่างในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมระหว่างรัฐกับบริษัทดำเนินธุรกิจของผู้บริหารและครอบครัวรายหนึ่ง เมื่อบริษัทฯ ขอแก้ไขสัญญา ผู้บริหารของรัฐรายนั้นได้อนุมัติอย่างเจียมๆ โดยไม่ได้ผ่านคณะรัฐมนตรี แก้ไขสัญญาลดค่าสัมปทานให้บริษัทฯ จากร้อยละ ๒๕ ของรายได้ที่เกิดจากระบบฟรีเฟด (ระบบการจ่ายเงินล่วงหน้าก่อนใช้บริการ) เหลือเพียงร้อยละ ๒๐ ซึ่งเป็นการแก้ไขสัญญาเพื่อให้บริษัทฯ ได้รับประโยชน์มากขึ้น แต่รัฐสูญเสียรายได้หลายหมื่นล้านบาท

# งบบกลาง

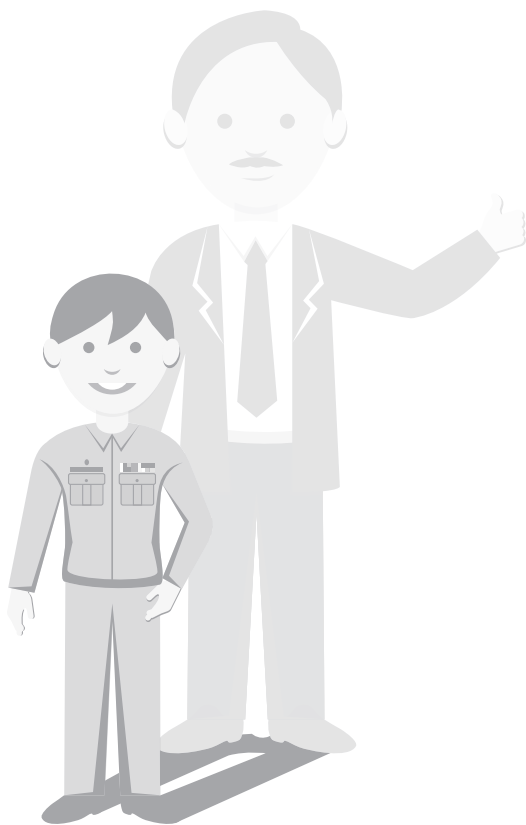


ตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คือการใช้งบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง ซึ่งโดยปกติแล้ว งบกลาง เป็นเงินสำรองให้รัฐบาลได้ใช้ในกรณีฉุกเฉินและจำเป็นที่คาดไม่ถึงเท่านั้น เช่น อุทกภัย ภัยพิบัติสึนามิ เป็นต้น แต่ผู้บริหารราชการแผ่นดินบางยุคบางสมัย จัดวางนโยบายในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางใหม่ว่างบกลางเป็นงบที่มุ่งส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนา ซึ่งมีหลักการแตกต่างไปจากอดีต โดยเพิ่มหมวดค่าใช้จ่ายขึ้นมาใหม่ เช่น โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ และเปลี่ยนชื่อใหม่ทุกๆ ปี เพื่อผันเงินส่วนนี้มาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ทางการเมืองและกลุ่มพวกพ้องของตนนอกเหนือไปจากการอนุมัติเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ เช่น การแจกเงินงบประมาณให้หน่วยงานราชการในระหว่างการออกตรวจเยี่ยมราชการในจังหวัดต่างๆ อย่างไม่มีเหตุผล ทั้งที่บางโครงการมีความจำเป็นน้อยกว่าการพัฒนาด้านอื่นๆ เพื่อหวังผลทางการเมืองโดยตรง ทั้งนี้ งบกลางเป็นงบที่ไม่ได้มีการแจกแจงรายละเอียดในเอกสารงบประมาณว่าจะนำเงินไปใช้แผนอะไรบ้าง และอำนาจการใช้เงินนั้นอยู่ที่ผู้บริหารคนเดียวเท่านั้น ทำให้ยากแก่การตรวจสอบ จึงทำให้งบกลางกลายเป็นงบการเมืองที่เรียกกันว่า “งบผี” อันจะบันดาลผลประโยชน์และความพึงพอใจให้แก่ผู้ใดก็ได้ เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่เห็นได้ชัด ซึ่งบางยุคนั้น การจัดสรรงบกลางไว้เพียงเพื่อประโยชน์ของผู้บริหารราชการแผ่นดินเป็นเรือนแสนล้านบาท



## ระบบอุปถัมภ์ในวงการ

---



วงราชการของไทยทั้งที่มีมาในอดีตและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีบุคคลบางกลุ่มใช้ “ระบบอุปถัมภ์” คอยช่วยเหลือผู้ที่เป็นพวกพ้องหรือผู้ที่ให้ผลประโยชน์แก่กันโดยมิชอบ ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่บั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานราชการทุกหน่วยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากระบบอุปถัมภ์นั้นไม่พิจารณาความรู้ ความสามารถ ผลงาน และความอาวุโส จึงทำให้บุคลากรในหน่วยงาน ไม่เห็นความสำคัญ ของการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และแม้แต่หาทางแบ่งพรรคแบ่งพวก เพื่อให้ผลประโยชน์แก่กัน อาศัยระบบพวกมากลากไปเพื่อให้ตนเองก้าวหน้า ไปพร้อมกับการขัดขวางความชอบธรรมและกีดกันความเจริญก้าวหน้า ของผู้อื่น จนเกิดค่านิยมที่ว่า “ค่าของคนอยู่ที่ว่าคนของใคร”

ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าว เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็จะเป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปเรื่อยๆ และแก้ไขได้ลำบาก เสมือนเป็นโรคเรื้อรัง เนื่องจากผู้ที่ใช้ระบบ อุปถัมภ์ทั้งหลายจะมีความรู้สึกในการเป็นหนี้บุญคุณต่อกัน และต้อง ให้ผลประโยชน์ตอบแทนกันไม่รู้จบ แม้ต่อมาผู้อุปถัมภ์จะพ้นจากตำแหน่ง หรืออำนาจหน้าที่ไปแล้ว แต่ผู้ที่เคยรับการอุปถัมภ์ก็ยังคงอาจต้องชดใช้ บุญคุณต่อลูกหลานหรือพรรคพวกของผู้เคยให้การอุปถัมภ์ต่อไปไม่รู้จบ วนเวียนเช่นนี้เรื่อยไป แม้จะไม่อยากอยู่ในวงจรแห่งการชดใช้บุญคุณ ก็ไม่อาจถอนตัวออกไปได้ เนื่องจากจะมีการลำเลิกบุญคุณกันอยู่ร่ำไป เพราะในสายตาของผู้ที่เป็นฝ่ายให้ ก็มักจะเห็นว่าหนี้บุญคุณที่ตนเคย ช่วยเหลือผู้อื่นเอาไว้วันนั้น ชดใช้อย่างไรก็ไม่หมดสิ้น

วิธีแก้ไขและขจัดปัญหาในเรื่องระบบอุปถัมภ์ออกจากระบบราชการ  
ในเบื้องต้น คือ ไม่ควรนำตนเองเข้าไปสู่วงจรดังกล่าว ควรดำรงศักดิ์ศรี  
และเกียรติยศของตนเอง โดยตระหนักอยู่เสมอว่า ตนเองเป็นผู้ที่  
มีความสามารถในการทำงานและไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการที่ไม่ชอบเพื่อให้  
ได้มาซึ่งโอกาสในการก้าวหน้า ตำแหน่งหน้าที่ และเพื่อไม่ให้ตัวเองตกเป็น  
ที่รังเกียจเดียดฉันท์และถูกดูหมิ่นดูแคลนโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและ  
ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานมาด้วยลำแข้งของพวกเขาเหล่านั้นเอง  
หรือในกรณีที่มีผู้มาขอความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ท่านสนิทชิดเชื้อเพียงใด  
ไม่ว่าจะอยากช่วยเหลือผู้ั้นเพียงใด ก็ควรยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม  
โดยปฏิเสธการใช้ระบบอุปถัมภ์ เพื่อประโยชน์โดยรวมของหน่วยงาน  
ทั้งในด้านการรักษาระเบียบและด้านการบริหารงานบุคคล

บางคนอาจโต้แย้งว่า แม้ตนเองจะไม่ทำการวิ่งเต้นขอความช่วยเหลือ  
ผู้อื่นก็ต้องทำเช่นนั้นอยู่ดี จึงเสนอทางแก้อีกทางหนึ่งคือ ให้มีการแก้ไขระบบ  
การพิจารณาความดีความชอบในหน่วยงานราชการไปอีกทางหนึ่งด้วย  
โดยยกเลิกระบบความดีความชอบที่ให้อำนาจเด็ดขาดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา  
เพียงผู้เดียว และให้การพิจารณาความดีความชอบขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ  
เป็นผู้พิจารณาแทน หรือใช้ระบบการพิจารณาแบบในวงการศาลยุติธรรม  
ที่ให้ผู้บังคับบัญชาเสนอความเห็น และให้คณะกรรมการตุลาการ  
ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง หากมีการเปลี่ยนแปลง  
ระบบการพิจารณาความดีความชอบดังกล่าวแล้ว เชื่อว่าทุกคนจะได้รับ  
ความเป็นธรรมจากระบบคุณธรรมดังกล่าว และจะทำให้ปัญหาการวิ่งเต้น  
เพื่อใช้ระบบอุปถัมภ์ในวงราชการจะลดน้อยลง

## การจงใจฝ่าฝืนต้วบทกฎหมายในหมู่ข้าราชการ และผู้บริหารระดับสูง

.....

มีวิกฤตการณ์อีกรูปแบบหนึ่งที่จะนำมากล่าวในที่นี้ คือ ปัญหาการจงใจฝ่าฝืนต้วบทกฎหมายในหมู่ข้าราชการและผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อยภายในประเทศโดยตรง วิกฤตการณ์นี้เป็นวิกฤตการณ์ที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง เรียกว่าอยู่ในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงยิ่งกว่าวิกฤตการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงเสียอีก ข้าราชการและผู้บริหารระดับสูงบางคนมักหลงผิดคิดไปว่าตนมีอำนาจของรัฐอยู่ในมือแล้วก็สามารถกระทำทุกอย่างได้อย่างอำเภอกใจ ไม่ต้องเกรงกลัวกฎหมายหรือคำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมแต่อย่างใด ด้วยลู่แก่อำนาจ ใช้วิธีการปฏิบัติงานที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการอุ้มฆ่า การฆ่าตัดตอน การทำลายพยานหลักฐานสำคัญในคดี การวิสามัญฆาตกรรมโดยไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ต้วกฎหมาย การทารุณกรรมผู้ต้องหา การยึดเยียดข้อหาให้ผู้บริสุทธิ์ และการสร้างพยานหลักฐานเท็จ เป็นต้น

## ๒. แนวคิดพื้นฐาน

**“ผลประโยชน์”** คือ สิ่งใดๆ ที่มีผลต่อ บุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าจะในทางบวกหรือลบ

**“ผลประโยชน์ส่วนตน”** ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการทำงานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติ คู่แข่ง ศัตรู เมื่อใดเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

**ผลประโยชน์ส่วนตน** มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)

- **ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน** ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

- **ผลประโยชน์ส่วนตนที่ไม่เกี่ยวกับเงิน** เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิด มักอยู่ในรูปอคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่า แม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัว ก็จัดอยู่ในประเภทนี้

**หน้าที่สาธารณะ** (public duty) หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐ คือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (public interests) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่นๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

**ผลประโยชน์สาธารณะ** คือประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นข้าราชการทุกคน สามารถให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นแก่สิ่งนี้ โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมี และจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมีส่วนต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรม ส่วนตน ที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่ง ขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

### ๓. ความหมายผลประโยชน์ขัดกัน

คำว่า **Conflict of Interests** มีการใช้คำในภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ถ้อยคำเหล่านี้ ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

โดยทั่วไปเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จึงหมายถึงความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ และได้ใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม มีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงิน หรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สิน มีลักษณะ ๗ ประการ ดังนี้

๑. หาประโยชน์ให้ตนเอง คือ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น
๒. รับผลประโยชน์ คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วรับไม้กอล์ฟเป็นของกำนัลจากร้านค้า เป็นต้น
๓. ใช้อิทธิพล เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

๔. ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น การใช้รถยนต์ หรือคอมพิวเตอร์ของราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น
๕. ใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน จึงรีบไปซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวตักหน้าไว้ก่อน เป็นต้น
๖. รับงานนอก ได้แก่ การเปิดบริษัททำธุรกิจซ้อนกับหน่วยงานที่ตนเองทำงานอยู่ เช่น เป็นนักบัญชี แต่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้กับหน่วยงาน เป็นต้น
๗. ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง คือการไปทำงานให้กับผู้อื่นหลังออกจากที่ทำงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลจากที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารแห่งประเทศไทยไปช่วยธนาคารเอกชนอื่นๆ หลังจากเกษียณ เป็นต้น

## ๔. ความหมายของคำว่า

### “คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของคำว่า “คุณธรรม” ว่า “สภาพคุณงามความดี” อาจกล่าวได้ว่า การที่วินิจฉัยว่าบุคคลใดมีคุณธรรมดีเด่นมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมต้องพิจารณาโดยรวมว่าบุคคลนั้นมีอุปนิสัยและประพฤติปฏิบัติตนอย่างไร ดำรงตนอยู่ในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมเพียงใด เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่การงานและต่อสังคมอย่างไร และเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมเพียงใด



ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าเกี่ยวข้องกับผู้บริหาร ในการพิจารณาว่าผู้บริหารที่ดีควรปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพอย่างไร จะมีประสิทธิภาพสูงสุดประการหนึ่ง และผู้บริหารที่ดีก็ต้องครองตนในสังคมอย่างใดอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำหลักความซื่อตรงต่อหน้าที่เป็นตัววัดการปฏิบัติงาน

ตัวอย่างเกี่ยวกับด้านจริยธรรม เช่น หากท่านเป็นข้าราชการ ผู้ที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการประกวดราคาเพื่อการก่อสร้างและจัดซื้อพัสดุ สำหรับหน่วยงานราชการว่าผู้เข้าประกวดรายใดจะเป็นผู้ชนะการประกวด เมื่อท่านได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้ว ผู้ชนะการประกวดราคาได้นำเงินมามอบให้ท่านเป็น “สินน้ำใจ” จำนวนหนึ่ง แม้ว่าการวินิจฉัยชี้ขาด ท่านไม่เคยเรียกร้องหรือมีข้อตกลงทั้งโดยตรงหรือโดยปริยายว่า ท่านจะช่วยเหลือผู้ชนะการประกวดราคาในทางใดทางหนึ่ง และแม้ท่านจะไม่มีโอกาสให้คุณให้โทษในการประกวดราคาก่อสร้างและจัดซื้อจัดจ้างพัสดुरายดังกล่าวอีกแล้วก็ตาม ถ้าท่านรับสินน้ำใจนั้นไว้ ท่านก็ไม่ได้กระทำความผิดกฎหมายแต่ประการใด แต่ในด้านจริยธรรมนั้น ถือว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้นจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นของมีค่าหรือสินน้ำใจเล็กๆ น้อยๆ เพราะจะทำให้เกิดบุญคุณต่อกัน อันจะชักนำให้มีการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในครั้งต่อไป และจะเป็นที่ครหา ทำให้เกิดความเคลือบแคลงระแวงสงสัยแก่บุคคลทั่วไปว่าที่ผ่านมานั้นมีการให้ผลประโยชน์อันใดก่อนการวินิจฉัยหรือไม่

## ๕. เหตุผลการจัดทำคู่มือ

หลายคนอาจสงสัยว่า ในเมื่อมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัย กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต บังคับใช้อยู่แล้ว เหตุใดจึงต้องมาจัดทำคู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ขึ้นอีก ซึ่งในเรื่องนี้สามารถอธิบายได้ว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น เป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับโดยทั่วไป และเป็นกำหนัดถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิด โดยเน้นไปที่มาตรการลงโทษ หรือปราบปรามภายหลังจากการที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ส่วนคู่มือฯ มีความลึกซึ้งและละเอียดอ่อนยิ่งกว่าตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป



## บทที่ ๒

### แนวคิดและการบริหาร

ถ้าไม่มีการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะละเลยประโยชน์สาธารณะ และให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตัวหรือของคนบางกลุ่มแทน ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานและอาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบในที่สุด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีชีวิตส่วนตน มีบางครั้งที่ผลประโยชน์ส่วนตัวจะมาขัดแย้งกับการทำหน้าที่ แต่ประเด็นคือต้องเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีอย่างโปร่งใส และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องหลัก หน่วยงานภาครัฐต้องจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างโปร่งใส และพร้อมรับผิดชอบมิฉะนั้นจะบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน

ปัจจุบันขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อนขยายมากกว่าเดิม เนื่องจากมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ทำให้มีความสัมพันธ์ ซับซ้อน/ซ้อนทับ มากขึ้น หน่วยงานควรตระหนักว่าผลประโยชน์ทับซ้อนจะเกิดขึ้นในการทำงาน และต้องพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน หน่วยงานต้องจัดความเข้าใจผิดที่ว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องผิดในตัวเอง มิฉะนั้นคนก็จะพยายามปกปิดจนทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและส่วนรวม เมื่อเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัจจัยที่เข้ามา มีอิทธิพลในการทำงานหรือการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ หรือแม้แต่การทุจริตคอร์รัปชัน หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น การจัดให้มีแนวทางการบริหาร

เพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จะสร้างประโยชน์มากมาย แก่หน่วยงานของรัฐในด้านต่างๆ เช่น ลดการทุจริตประพฤติมิชอบ สามารถแก้ไขข้อกล่าวหาเรื่องความลำเอียงได้ง่าย แสดงความยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล และทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่า หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม และไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง เป็นต้น



## ๑. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

“**หลักธรรมาภิบาล**” หรืออาจเรียกได้ว่า “**การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐ และบรรษัทภิบาล ฯลฯ**” ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “**Good Governance**” ที่หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

### องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๖ ประการดังนี้

- ๑. หลักนิติธรรม** คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
- ๒. หลักคุณธรรม** คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

**๓. หลักความโปร่งใส** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

**๔. หลักความมีส่วนร่วม** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

**๕. หลักความรับผิดชอบ** ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

**๖. หลักความคุ้มค่า** ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนด้วย

## ๒. แนวคิดเกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**“เศรษฐกิจพอเพียง”** เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิต แก่พลชนกรชาวไทย มาโดยตลอดนานกว่า ๒๕ ปี ตั้งแต่ก่อนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วย

**ความพอประมาณ** หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ ฯลฯ

**ความมีเหตุผล** หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ

**การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว** หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งใกล้และไกลซึ่งหากบุคคลใดได้ยึดถือแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตแล้ว ย่อมอยู่ห่างไกลจากการทุจริต และการกระทำที่เป็นลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างแน่นอน

## ๓. หลักการ ๔ ประการสำหรับการป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน

หลักการในการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนมีอยู่ ๔ ประการ ได้แก่

- **ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ** : การทำเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ เป็นหน้าที่หลักที่ต้องตัดสินใจและให้คำแนะนำในกรอบกฎหมายและนโยบาย จะต้องทำงานในขอบเขตหน้าที่พิจารณาความถูกต้องไปตามเนื้อหา ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตนมาแทรกแซงรวมถึงความเห็นหรือทัศนคติส่วนบุคคล ปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียงด้วยเรื่องศาสนา อาชีพ จุดยืนทางการเมือง เผ่าพันธุ์ วงศ์ตระกูล ฯลฯ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมีจริยธรรมด้วย

- **สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด** : การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัยกระบวนการแสวงหาที่เปิดเผย และการจัดการที่โปร่งใส นั่นคือ เปิดโอกาสให้ตรวจสอบและมีความพร้อมรับผิด มีวิธีการต่างๆ เช่น จัดทะเบียนผลประโยชน์ โยกย้ายเจ้าหน้าที่ จากตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน การเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตน หรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้กระบวนการอย่างเปิดเผย ทั่วหน้า จะทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย



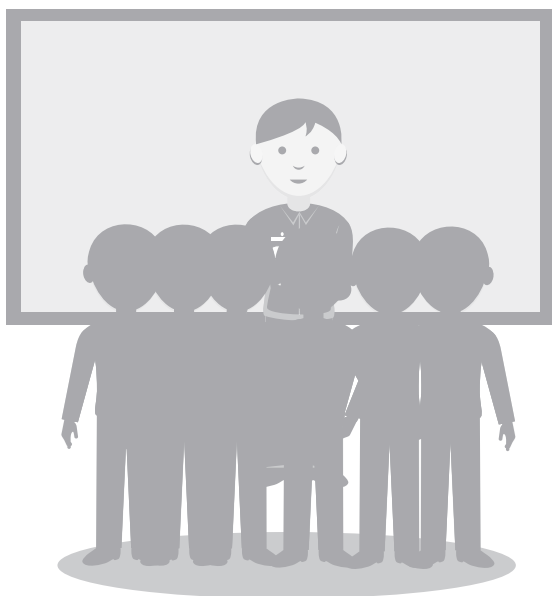
• **ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง** : การแก้ปัญหาหรือจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนจะสะท้อนถึงความยึดหลักคุณธรรมและความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่และองค์กร การจัดการต้องอาศัยข้อมูลนำเข้าจากทุกระดับในองค์กร ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อเรื่องการสร้างระบบและนโยบาย และเจ้าหน้าที่ก็มีความรับผิดชอบต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนมี เจ้าหน้าที่ต้องจัดการกับเรื่องส่วนตนเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุดเท่าที่ทำได้ และหัวหน้าหน่วยงานก็ต้องเป็นแบบอย่างด้วย

• **สร้างวัฒนธรรมองค์กร** : หัวหน้าหน่วยงานต้องสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในเวลาที่มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และการสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรงต่อหน้าที่ ซึ่งต้องอาศัยวิธีการดังนี้

- ◇ ให้ข้อแนะนำและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการปฏิบัติ รวมถึงการใช้กฎเกณฑ์ที่มีในสภาพแวดล้อมการทำงาน
- ◇ ส่งเสริมให้มีการสื่อสารอย่างเปิดเผยและมีการเสวนาแลกเปลี่ยนเพื่อให้เจ้าหน้าที่สบายใจในการเปิดเผยและหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในที่ทำงาน
- ◇ ป้องกันไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เจ้าหน้าที่เปิดเผย เพื่อมิให้มีผู้นำไปใช้ในทางที่ผิด

◇ ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้สึกเป็นเจ้าของและปฏิบัติตาม ในเวลาเดียวกันก็ต้องสร้างระบบโดยการพัฒนาในเรื่องต่อไปนี้

- มาตรฐานในการส่งเสริมความซื่อตรงต่อหน้าที่โดยรวมไว้ในข้อกำหนดทางจริยธรรม
- กระบวนการระบุความเสี่ยงและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- กลไกความพร้อมรับผิดทั้งภายในและภายนอก
- วิธีการจัดการ (รวมถึงการลงโทษ) ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนเองที่จะต้องทำตามกฎระเบียบและมาตรฐาน



## ๔. แนวทางการบริหารเพื่อป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน

แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นวิธีการกว้างๆ ไม่จำกัดอยู่กับรายละเอียดข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปพัฒนาเป็นรูปแบบการจัดการตามบริบทขององค์กรและกฎหมายได้ โดยสำหรับการพัฒนาและการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน มี ๖ ขั้นตอน ได้แก่

- ๑) ระบุว่าผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร
- ๒) พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา
- ๓) ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่างๆ รวมถึงเผยแพร่ นโยบายการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร
- ๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง
- ๕) สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชน ทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน
- ๖) บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

## ๕. การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

### ๑) การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน

ขั้นตอนแรกคือ การระบุว่าการดำเนินงานของหน่วยงาน มีจุดใดบ้างที่เสี่ยงต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้นั้น มีประเภทใดบ้าง เป้าหมายสำคัญคือ องค์กรต้องรู้ว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง และที่เห็นการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนสำคัญ เพราะจะทำให้ระบุจุดเสี่ยงได้ครอบคลุม และทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกเป็นเจ้าของและร่วมมือกับนโยบาย การระบุผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ต้องพิจารณานโยบายและข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

ตัวอย่างของผลประโยชน์ส่วนตน เช่น

- ผลประโยชน์ทางการเงิน/เศรษฐกิจ (เช่นหนี้) ธุรกิจส่วนตัว/ครอบครัว
- ความสัมพันธ์ส่วนตัว (ครอบครัว ชุมชน ชชาติพันธุ์ ศาสนา ฯลฯ)
- ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น (เอ็นจีโอ สหภาพการค้า พรรคการเมือง ฯลฯ)
- การทำงานเสริม /การแข่งขันกับคนอื่น/ กลุ่มอื่น

ตัวอย่างของจุดเสี่ยง เช่น

- การปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน
- การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง
- การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงานหรืออุปกรณ์ในภาคธุรกิจ
- การออกใบอนุญาต
- การให้บริการที่อุปสงค์มากกว่าอุปทาน
- การกระจายงบประมาณ
- การปรับการลงโทษ
- การให้เงิน/สิ่งของ สนับสนุนช่วยเหลือผู้เดือดร้อน
- การตัดสินข้อพิพาท
- ฯลฯ

ทั้งนี้ รวมถึงงานที่สาธารณะหรือสื่อมวลชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ

## ๒) พัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม

องค์ประกอบประการหนึ่งในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็คือ ความตระหนักของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับวิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงความรับผิดชอบของแต่ละคน ดังนั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการ ต้องแยกให้ชัดระหว่างความรับผิดชอบขององค์กร และความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กร และยังต้องทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถรู้ได้ว่าเมื่อใดมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และในแบบใด (แบบเกิดขึ้นจริง แบบที่เห็น หรือแบบเป็นไปได้) เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนและบันทึกกลยุทธ์ต่างๆ ที่ใช้เพื่อการจัดการ ติดตาม ประสิทธิภาพของกลยุทธ์ที่ใช้

## ๓) ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และหัวหน้างานระดับสูง

เพื่อให้การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพ ต้องมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ในองค์กร เอกชนที่มาทำสัญญา อาสาสมัคร หัวหน้างานระดับสูง และกรรมการบริหาร การให้ความรู้จะเริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศ และมีอย่างต่อเนื่องในระหว่างทำงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนควรสามารถเข้าถึงนโยบายและข้อมูลที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนส่วนตัว ผู้บริหารเองก็ต้องรู้วิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

ขั้นตอนแรกของการให้ความรู้ คือ สร้างความเข้าใจว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนใดเกิดขึ้นบ่อยในองค์กร อะไรคือจุดเสี่ยงที่ระบุในนโยบาย รวมถึงความแตกต่างของความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ควรให้เอกสารบรรยายพร้อมตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับการระบุและจัดการผลประโยชน์

ทับซ้อน โดยเน้นตรงที่เป็นจุดเสี่ยงมากๆ เช่น การติดต่อ การร่วมทำงาน กับภาคเอกชน การแลกเปลี่ยนบุคลากรกับภาคเอกชน การแปรรูป การลดขั้นตอนและกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์กับเอ็นจีโอ และกิจกรรม ทางการเมือง เป็นต้น

นอกจากการให้ความรู้แล้ว ความตื่นตัวและเอาใจใส่ของผู้บริหาร รวมถึงกลยุทธ์การจัดการที่มีประสิทธิภาพจะมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การสร้างความตื่นตัวและความเอาใจใส่จะช่วย ในการแสวงหาจุดเสี่ยงและพัฒนาวิธีการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป

#### ๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัย ความทุ่มเทของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับบริหาร ซึ่งต้องแสดงภาวะผู้นำ สนับสนุนนโยบายและกระบวนการอย่างแข็งขัน สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน และให้ความช่วยเหลือ แก่ไข

ผู้บริหารมีความสำคัญ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มักจะคำนึงถึงสิ่งที่ ผู้บริหารให้ความสนใจ โดยผู้บริหารต้อง

- (๑) พิจารณาว่ามีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ว่าหน่วยงานมีปัญหา ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่
- (๒) ชั่งน้ำหนักประโยชน์ขององค์กร ประโยชน์ส่วนบุคคล และ ประโยชน์สาธารณะ และพิจารณาว่า อะไรคือวิธีที่ดีที่สุด ในการจัดการหรือแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน และ
- (๓) พิจารณาปัจจัยอื่นๆ รวมถึงระดับและลักษณะของตำแหน่งหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน

## ๕) สื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย

ประเด็นสำคัญคือ ภาพลักษณ์ขององค์กรในการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากไม่ว่าจะสามารถจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อนได้ดีเพียงใด ถ้าผู้มีส่วนได้เสียรับรู้เป็นตรงกันข้าม ผลเสียที่เกิดขึ้นก็เลวร้ายไม่แพ้กัน การทำงานกับองค์กรภายนอกไม่ว่าเป็นเอ็นจีโอหรือภาคธุรกิจ องค์กรต้องระบุดูจุดเสี่ยงของผลประโยชน์ทับซ้อนก่อน และพัฒนาวิธีป้องกันไม่ว่าเป็นเรื่องข้อมูลภายใน หรือโอกาสการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ และต้องแจ้งแก่องค์กรภายนอกให้ทราบนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน และผลที่ตามมาหากไม่ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ยกเลิกสัญญา หรือดำเนินการตามกฎหมาย

บางองค์กรภาครัฐ จะอาศัยจริยธรรมธุรกิจเพื่อสื่อสารเกี่ยวกับหน้าที่และความพร้อมรับผิดชอบที่ผู้ทำธุรกิจมีกับหุ้นส่วนและผู้ทำสัญญาด้วย นอกจากนี้ควรสื่อสารแบบสองทางกับองค์กรภายนอก อาจใช้วิธีต่างๆ เช่น ให้มีส่วนร่วมในการระบุดูจุดเสี่ยงและร่วมกันพัฒนากลไกป้องกันแก้ไขปัญหาขอรับฟังความเห็นต่อร่างนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนร่วมทบทวนและปรับปรุงกลไก การแสวงหา และแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อนวิธีเหล่านี้จะทำให้ได้นโยบายที่สอดคล้องกับความคาดหวังสาธารณะ และได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ ในการร่วมกันจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้มีส่วนได้เสียนี้ องค์กรภาครัฐต้องทำให้การตัดสินใจทุกขั้นตอนโปร่งใสและตรวจสอบได้



## ๖) การบังคับใช้และกบฏนวนโยบาย

ระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องได้รับการทบทวน ประสิทธิภาพสม่ำเสมอ โดยสอบถามข้อมูลจากผู้ใช้ระบบ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เพื่อให้ระบบใช้ได้จริง และตอบสนองต่อสภาพการทำงาน รวมถึงสภาพสังคม เศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความร่วมมือ นอกจากนี้ ยังอาจเรียนรู้จากองค์กรอื่นๆ การแสวงหาการเรียนรู้เช่นนี้ยังเป็นการสื่อสารว่าองค์กรมีความมุ่งมั่น ในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอีกด้วย การทบทวนควรครอบคลุม จุดเสี่ยงและมาตรการ และผลการทบทวนหรือมีการเปลี่ยนแปลง ต้องสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้เข้าใจ และปรับเปลี่ยนการทำงาน ให้สอดคล้องกัน โดยอาจพัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อช่วยพัฒนาทักษะ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่



## บทที่ ๓

# กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนของประเทศไทยมีด้วยกันหลายฉบับ แต่มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๓
- ประมวลกฎหมายอาญา
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒
- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## ๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กำหนดเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมไว้เพื่อลดระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมออกจากกันได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนให้ถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

**มาตรา ๑๐๐** ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจ กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี
- (๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี
- (๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้น อาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**มาตรา ๑๐๓** ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วย โดยอนุโลม

โดยผลของกฎหมายในมาตรา ๑๐๓ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดได้อันเป็นช้อยกเว้น ได้แก่

- (๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือค่าจ้างได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินเดือนฯ (หรือตามบัญชีแนบท้ายตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการ ประเภทต่าง ๆ) หรือระเบียบฯ ที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างไว้
- (๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถรับเงินค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าที่พัก ค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการได้ เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญหรือของหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ได้กำหนดไว้ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้
- (๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเบิกค่าที่พัก ค่าเดินทาง รับประทานอาหารในการไปฝึกอบรมสัมมนาได้ เนื่องจากมีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมการจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับเงินค่าสัมมนาคุณการเป็นวิทยากรได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

**มาตรา ๑๐๓/๑** บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

ซึ่งมาตรา ๑๐๓/๑ นี้ เป็นบทกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๓ จะต้องรับโทษ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๒ ได้แก่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ประกอบกับกฎหมายตามมาตรา ๑๐๓ นั้น ได้บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

## ๒. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

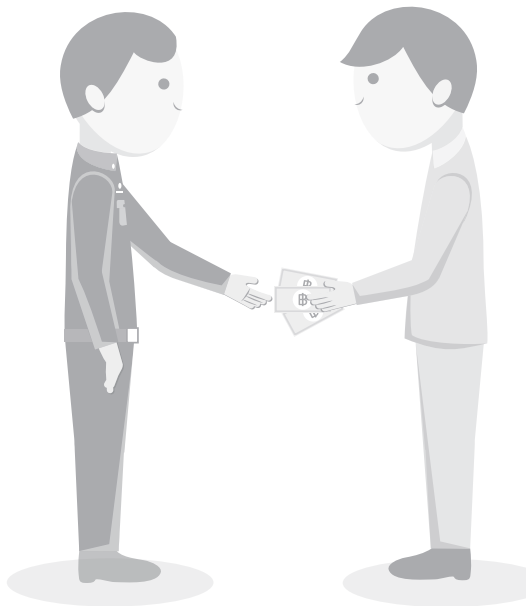
เป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยา กล่าวคือ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม

กรณีที่ได้รับการยกเว้นตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมตาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีองค์ประกอบดังนี้

- (๑) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (๒) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา

(๓) ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้

- (๓.๑) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานะรูปร
- (๓.๒) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติ มีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- (๓.๓) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป



## ๓. ประมวลกฎหมายอาญา

ในประมวลกฎหมายอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา ๑๔๗ - ๑๖๖) และในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (มาตรา ๒๐๐ - ๒๐๕) ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ ดังนี้

**ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง : หมวด ๒ ความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ**

**มาตรา ๑๔๗** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ ชื่อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่น โดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาท ถึงสี่หมื่นบาท

**มาตรา ๑๔๘** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหาร ชีวิต

**มาตรา ๑๔๙** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับหรือยอม จะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าจะการนั้น จะชอบ หรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุก ตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต



**มาตรา ๑๕๐** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการ ใดๆ ในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีหรือจำคุก ตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

**มาตรา ๑๕๑** ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือ รักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปี ถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

**มาตรา ๑๕๒** ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึง สองหมื่นบาท

**มาตรา ๑๕๓** ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สิน นั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

**มาตรา ๑๕๔** ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่ เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด โดยทุจริต เรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือ ค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาท ถึงสี่หมื่นบาท

**มาตรา ๑๕๕** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าใดๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมายโดยทุจริต กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเหล่านั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีหรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

**มาตรา ๑๕๖** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แนะนำ หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี หรือซ่อนเร้น หรือทำหลักฐาน ในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การเสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมเหล่านั้นมีต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีหรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

**มาตรา ๑๕๗** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๑๕๘** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้นเอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดอันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

**มาตรา ๑๕๙** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์สิน หรือ เอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยฉ้อฉล ทำให้เสียหายทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือ เครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์สินหรือเอกสารนั้น ในการปฏิบัติตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสิ่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

**มาตรา ๑๖๐** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตรา หรือรอยตราของราชการหรือของผู้อื่น กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๑๖๑** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอก ข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสาร โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสิบปี และ ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

**มาตรา ๑๖๒** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสาร หรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ ในการปฏิบัติ การตามหน้าที่

- (๑) รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่า การอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ
- (๒) รับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง
- (๓) ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจด เปลี่ยนแปลง ข้อความเช่นนั้น หรือ

(๔) รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

**มาตรา ๑๖๓** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่ในการไปรษณีย์โทรเลขหรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เปิด หรือยอมให้ผู้อื่นเปิด จดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์โทรเลขหรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๒) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำให้สูญหาย ซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์ หรือโทรเลข

(๓) กัก ส่งให้ผิดทาง หรือส่งให้แก่บุคคลซึ่งรู้ว่ามิใช่เป็นผู้ควรรับซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข หรือ

(๔) เปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลขหรือทางโทรศัพท์

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๑๖๔** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการกระทำโดยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**ลักษณะ ๓ ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม : หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม**

**มาตรา ๒๐๐** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา หรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง อันการมิชอบ เพื่อจะช่วยบุคคลหนึ่งบุคคลใด มิให้ต้องโทษหรือให้รับโทษน้อยลง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือน ถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

**มาตรา ๒๐๑** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต

**มาตรา ๒๐๒** ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีหรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต

## ๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

ในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อน ได้แก่

**มาตรา ๑๐** เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์แจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้น มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

**มาตรา ๑๑** เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริต ทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคา อย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีหรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

**มาตรา ๑๒** เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำคามผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

**มาตรา ๑๓** ผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง หรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา หรือการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา เพื่อจูงใจ หรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

## ๕. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. ๒๕๕๑

ในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ได้แก่

**มาตรา ๘๒** ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (๓) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (๔) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม



- (๕) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- (๖) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
- (๗) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
- (๘) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์ แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
- (๙) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

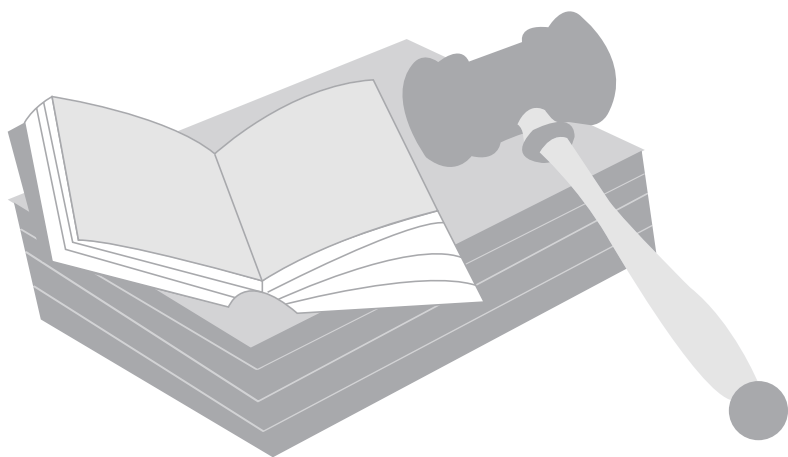
**มาตรา ๘๓** ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
- (๒) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว
- (๓) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
- (๔) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

- (๕) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- (๖) ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

**มาตรา ๘๕** การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

- (๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
- (๒) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง



## จ. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันการกระทำอันมีลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน ไว้ในเรื่องของหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

**มาตรา ๑๓** เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๑๔** เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

**มาตรา ๑๖** ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

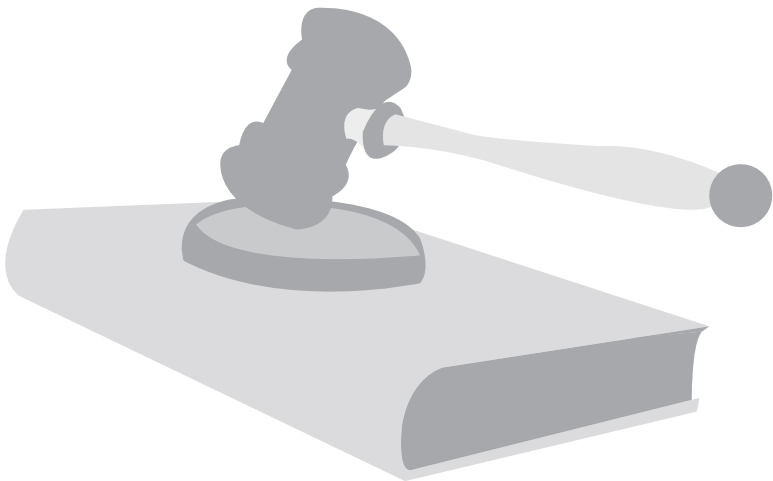
ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

- (๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
- (๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
- (๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

นอกจากกฎหมายต่างๆ เหล่านี้แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ เช่น

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๔๘ ตรี , มาตรา ๖๔/๒)
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ (มาตรา ๑๘ ทวิ , มาตรา ๔๘ จตุทศ)

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๑ , มาตรา ๓๖ – ๓๗ , มาตรา ๓๗/๑)
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๑๘ , มาตรา ๔๙)
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๒๒ , มาตรา ๕๑ , มาตรา ๕๘)
- พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๕(๘)(๙)(๑๐) , มาตรา ๘ ตี (๑๒)
- พระราชบัญญัติธนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ (มาตรา ๑๘ (๖) (๗) , มาตรา ๒๘/๑๗ (๘) (๙))



## บทที่ ๔

# กรณีศึกษาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

จากที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น จึงขอยกกรณีศึกษาของประเทศไทยที่พบการกระทำผิดเกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้

### ๑. กรณีการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

#### กรณีศึกษา : ประมูลซื้อที่ดินย่านรัชดาภิเษก

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม.๑/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ อม.๑/๒๕๕๐ พิพากษาจำคุก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒ ปี เนื่องจากกระทำผิดตามมาตรา ๑๐๐ (๑) วรรคสาม กรณีประมูลซื้อที่ดินย่านรัชดาภิเษกจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ซึ่งเป็นคู่สมรส เข้าเป็นคู่สัญญากับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ สังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ (๑)



## กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน

.....

คดีที่เกิดจากการจงใจฝ่าฝืนตัวบทกฎหมายอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตรวจสอบการกระทำความผิดของส่วนราชการ แต่พบว่าได้กระทำความผิดเสียเอง ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนอย่างมาก คือ คดีของ คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา อดีตผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คดีนี้คุณหญิงจาร์วรรณ อ้างจัดสัมมนา แต่แท้จริงไปทอดกฐิน แต่ภายหลังศาลอาญาพิพากษาคดีที่อัยการสูงสุด (อสส.) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา และนายคัมภีร์ สมใจ อดีตผู้อำนวยการสำนักบริหารงานและทรัพยากรบุคคล ตกเป็นจำเลยในความผิดฐานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีจัดงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานที่จังหวัดน่าน เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยใช้การจัดสัมมนาบังหน้าเพื่อให้สามารถเบิกงบประมาณไปใช้ได้ ทั้งที่ไม่มีการจัดสัมมนาขึ้นจริง ศาลได้มีคำพิพากษาให้จำคุกคนละ ๒ ปี โดยไม่รอลงอาญา

## ๒. กรณีการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

### กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง ในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นคู่กรณีเอง : ๑)

.....

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ร้องเรียนเรื่องที่พิพาท

การที่นายแพทย์ ช. เป็นคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพ  
เวชกรรมที่พิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเข้าร่วม  
ในการประชุมของคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อพิจารณาลงโทษ ผู้ฟ้องคดี  
ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็ได้  
ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กรณีจึงถือได้ว่าเป็น  
คู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ และแม้การเป็นกรรมการของมูลนิธิฯ จะมีได้  
มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาด แต่ก็ย่อมก่อให้เกิดความเกรงใจหรือ  
อาจชักจูงความเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีได้

อีกทั้งก่อนที่จะทำการพิจารณาทางปกครอง นายแพทย์ ช. ได้เคย  
แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรปักษ์ต่อ  
ผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองที่มีนายแพทย์ ช.  
เข้าร่วมในการพิจารณา จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้  
การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ.๒๖๖๗-๒๖๘๙/๒๕๕๓)



## **กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง ในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นคู่กรณีเอง : ๒)**

.....

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการ  
กระทำความผิดในเรื่องที่ทำการพิจารณา

การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ  
ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานอยู่ในขณะที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้นแก่องค์การ  
บริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง  
ความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อตรวจสอบและรายงานผลให้กระทรวงการคลัง  
ทราบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ  
เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

และข้อเท็จจริงปรากฏว่าประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลบ้านหม้อ ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิด

การดำเนินการดังกล่าวจึงถือเป็นการพิจารณาทางปกครองในเรื่อง  
ที่ตนมีส่วนได้เสีย โดยเป็นคู่กรณีซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำผิด อันจะอยู่ใน  
ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่จะเรียกให้ชำระเงินอยู่ด้วย

กรณีจึงต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่  
อ.๓๔๔/๒๕๕๓)

## **กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง ในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นผู้สืบสันดาน : ๓)**

.....

การที่นาย ส. บุตรของนาย ป. ผู้ให้เช่าที่ดินที่พิพาทได้เข้าร่วมประชุมใช้สิทธิในการพิจารณา และลงมติในกรณีพิพาทระหว่างนาย ป. กับผู้ฟ้องคดี ร่วมกับคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา ในฐานะกรรมการผู้แทนผู้เช่า อาจทำให้กรรมการคนอื่นเกิดความเกรงใจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว และอาจทำให้กระบวนการพิจารณาบิดเบือนไปในทางอื่นได้

ดังนั้น มติของคณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ จึงเป็นมติที่ดำเนินการพิจารณาไปโดยบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีความเป็นกลางร่วมด้วย ซึ่งการพิจารณาไปโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาต่างพร้อยไปตามความไม่เป็นกลางนั้น อันขัดต่อหลักความมีส่วนร่วมได้เสีย และถือเป็นเรื่องความบกพร่องในความสามารถอย่างหนึ่ง

และย่อมส่งผลให้มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙/๒๕๕๗)

**กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลาง  
อันเกิดจากเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง : ๔)**  
.....

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนมาก่อนที่จะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนปลัดเทศบาลตำบลท่าข้ามซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ในเรื่องพฤติกรรมที่ไม่ชอบมาก่อน แม้ข้อร้องเรียนดังกล่าวจะได้มีการไต่ถามเพื่อยุติปัญหาแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาคนดังกล่าวก็ได้มีการแสดงกริยาดูหมิ่นผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา

พฤติการณ์ดังกล่าวจึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นคนดังกล่าวในเวลาต่อมาไม่เป็นกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๐)

## **กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง ในการพิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลาง อันเกิดจากเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง : ๕)**

.....  
กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจ  
ที่อาจเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลซึ่งเข้ารับการพิจารณาทางปกครอง

การที่กรรมการสรรหา กสช. ซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการ  
วิทยุโทรทัศน์ มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก  
เป็นผู้ถือหุ้น และเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจด้านกระจายเสียง  
และกิจการวิทยุโทรทัศน์ ในขณะที่ผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก ๒ คน  
มีความเกี่ยวข้องกับกรรมการสรรหา โดยคนหนึ่งมีตำแหน่งเป็นประธาน  
ที่ปรึกษาผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และอีกคนเป็นกรรมการ  
ที่ทำธุรกิจกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าว

ซึ่งหากบุคคลทั้งสองได้รับเลือกเป็นกรรมการ กสช. ย่อม  
เอื้อประโยชน์ในธุรกิจของกรรมการสรรหา ผู้หนึ่งได้ ส่วนกรรมการสรรหา  
กสช. อีกคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์และ  
ผู้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ คน ก็มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันโดยตรงในธุรกิจ  
ด้านสื่อสารมวลชน เนื่องจากกรรมการสรรหา คนดังกล่าว เป็นลูกจ้าง  
ของบริษัทซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการอยู่

กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา  
มีมติคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖  
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๔๖)

**กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลาง  
อันเกิดจากผู้รับทุน เป็นกรรมการคัดเลือกทุน : ๖)**  
.....

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) แห่งหนึ่ง ได้มีคำสั่ง  
แต่งตั้งคณะกรรมการ ดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา โดยมีตนเอง  
เป็นประธานกรรมการ และต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีมติเสนอชื่อ  
นายก อบต. เป็นผู้ได้รับการพิจารณาได้รับทุนการศึกษา

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”  
เป็นคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ  
เพื่อให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษา จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่ง  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า  
“เจ้าหน้าที่ทางปกครองที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครอง  
ไม่ได้” เมื่อประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา โดยเสนอตนเอง  
เป็นผู้รับทุน นายก อบต. จึงเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับ  
ของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อนายก อบต. ได้กระทำการพิจารณาหรือ  
ร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนและลงมติเห็นชอบให้ตนเองเป็นผู้รับทุน  
การศึกษาดังกล่าว จึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันขัดกับหลักความเป็นกลาง

คำสั่งของ อบต. ที่ให้ทุนการศึกษาแก่ นายก อบต. ตามมติของ  
คณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา  
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๕๕)

## ๓. กรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้เสีย

**กรณีศึกษา : สมาชิก อบต.ขายยากำจัดศัตรูพืชให้ อบต.**

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) เป็นเจ้าของร้านค้า และระหว่างดำรงตำแหน่งได้ทำสัญญาซื้อขายยากำจัดศัตรูพืชให้ อบต. โดยมีหลักฐานใบส่งของชั่วคราวและใบเสร็จรับเงินในฐานะผู้ขายและ อบต. ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ในฐานะผู้ซื้อ ถือได้ว่าสมาชิก อบต.ผู้นั้น เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามสัญญาซื้อขายที่ อบต.เป็นคู่สัญญา ซึ่งเป็นการขัดกับ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิก อบต.ผู้นั้นต้องสิ้นสุดลง (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๘/๒๕๕๗**)



## กรณีศึกษา : ต้องพ้นตำแหน่งเพราะมีส่วนได้เสีย

สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) แห่งหนึ่งประกอบอาชีพค้าขายน้ำมันเชื้อเพลิงและขายอุปกรณ์ก่อสร้างในเขตเทศบาล ซึ่ง สท.คนนั้นดำรงตำแหน่ง สท.อยู่ และได้ขายวัสดุและอุปกรณ์ก่อสร้างจำนวน ๗๕๑ บาทให้แก่เทศบาล โดยปรากฏหลักฐานตามใบส่งของชั่วคราวและหลักฐานการรับเงิน จึงเป็นเหตุให้ต้องพ้นสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๘ ทวิ และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เนื่องจากถือว่ามีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีเจตนาในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม จึงบัญญัติไม่ให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาล ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม และไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๘/๒๕๕๑)

## **กรณีศึกษา : จ้างลูกเขยเข้าเป็นคู่สัญญา พ่อตาจึงต้อง พ้นจากตำแหน่งนายกฯ**

.....

นายกเทศมนตรีได้อนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีบุตรเขยเป็น  
หุ้นส่วนผู้จัดการ\_ซ่อมแซมถนนในเขตเทศบาล ซึ่งเงินรายได้ส่วนหนึ่ง  
ของห้างหุ้นส่วนฯ จะต้องตกเป็นสินสมรส ซึ่งบุตรสาวของนายกเทศมนตรี  
มีสิทธิได้รับตามกฎหมายด้วย

จึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแสวงหา  
ผลประโยชน์จากเทศบาลให้แก่ตนเองโดยทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาล  
เป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ  
ตามมาตรา ๔๘ จตุทศ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล  
พ.ศ. ๒๕๕๖

นายกเทศมนตรีจึงต้องพ้นจากตำแหน่ง (**คำพิพากษาศาล  
ปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘/๒๕๕๕**)



තාක්ෂණ

## กรณีศึกษา : ประมูลซื้อที่ดินย่านรัชดาภิเษก

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม.๑/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดง ที่ อม.๑/๒๕๕๐ พิพากษาจำคุก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒ ปี เนื่องจากกระทำผิดตามมาตรา ๑๐๐ (๑) วรรคสาม กรณีประมูลซื้อที่ดินย่านรัชดาภิเษกจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ซึ่งเป็นคู่สมรส เข้าเป็นคู่สัญญากับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ สังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ (๑)

กรณีดังกล่าวมองเห็นความจำเป็นของมาตรการในการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (conflict of interests) เพราะผู้คนนิยมที่จะให้ความช่วยเหลือ “นอกระบบ” ซึ่งก็นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด

คดีระหว่างอัยการสูงสุด กับทักษิณ ชินวัตร และพจมาน ชินวัตร หรือคดีที่ดินรัชดาภิเษก เป็นคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นจำเลยที่ ๑ และ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร เป็นจำเลยที่ ๒ ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในความผิดฐาน "เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี และเป็นเจ้าพนักงานและสนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นฯ" ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และประมวลกฎหมายอาญา



คดีนี้มีผลสืบเนื่องมาจากการที่คุณหญิงพจมานประมูลซื้อที่ดินริมถนนเทียมร่วมมิตร ย่านถนนรัชดาภิเษก ใกล้กับศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย เนื้อที่ประมาณ ๓๓ ไร่ ราคา ๗๗๒ ล้านบาท จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ในกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ร่วมลงนามยินยอมในฐานะคู่สมรส

ที่ดินรัชดาภิเษก เป็นหนึ่งในที่ดินสองแปลงที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ("กองทุนฯ") ซื้อจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอราวัณทรัสต์ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๘ มูลค่า ๒,๗๔๙ ล้านบาท

ต่อมาในปี ๒๕๔๔ กองทุนฯ ได้ปรับราคาที่ดินลดลงกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาท โดยอ้างว่าเป็นการปรับปรุงบัญชีเพื่อปรับมูลค่าหนี้ให้ลดลงเพื่อให้เกิดสภาพคล่อง โดยปรับลดราคาที่ดินเหลือ ๗๐๐ กว่าล้านบาท และนำออกประมูลทางอินเทอร์เน็ต เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ตั้งราคาขั้นต่ำ ๘๗๐ ล้านบาท โดยผู้ร่วมประมูลต้องวางเงินมัดจำ ๑๐ ล้านบาท แต่ไม่มีผู้เสนอราคา กองทุนฯ จึงได้ยกเลิกการประมูล และเปิดประมูลใหม่เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยไม่กำหนดราคาขั้นต่ำ แต่ผู้ร่วมประมูลต้องวางเงินมัดจำเพิ่มเป็น ๑๐๐ ล้านบาท

ผลการประมูล คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ซึ่งส่งทนายความเป็นตัวแทนเข้าประมูลด้วยตนเอง ชนะการประมูลด้วยราคาสูงสุด ๗๗๒ ล้านบาท โดยมีผู้แข่งขัน ๒ ราย คือ บริษัท แลนด์แอนด์เฮาส์ และบริษัท โนเบิล ดีเวลลอปเม้นท์ ก่อนทำสัญญาซื้อขาย และจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖

เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ได้มีการจัดประมูลใหม่ บริษัทศุภาลัย ผู้ชนะประมูลได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวไปในราคา ๑,๘๑๕ ล้านบาท หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์รายงานว่าราคาซื้อขายครั้งนี้เป็นเครื่องตอกย้ำความไม่ชอบมาพากลของการขายที่ดินให้คุณหญิงพจมาน เพราะราคาสูงขึ้นถึง ๑๕๓% ในเวลาเพียง ๘ ปี

เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ พันตำรวจโททักษิณ เดินทางมารายงานตัวต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระหว่างนั้นมีทนายความนำถุงขนมใส่เงิน ๒ ล้านบาทไปให้เจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับ จึงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และมีการแจ้งความดำเนินคดี ส่วนเงินของกลางได้คืนแก่ทนายความไป หลังจากนั้นศาลได้แจ้งข้อหาละเมิดอำนาจศาลกับทั้งสาม และได้สวนข้อเท็จจริง กระทั่งวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ศาลฎีกามีคำสั่งให้จำคุกนายพิชัญ กับพวก คนละ ๖ เดือน ฐานละเมิดอำนาจศาล จนพ้นโทษเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ (คำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑)

เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ พันตำรวจโท ทักษิณ และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ภริยา ตัดสินใจไม่ไปรายงานตัวต่อศาล โดยทั้งสองเดินทางไปยังกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ที่มีบุตรธิดาทั้งสามรออยู่แล้ว

ด้วยเหตุนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงออกหมายจับ พันตำรวจโททักษิณ และคุณหญิงพจมาน และตั้งสินบนนำจับทันที

คดีของพันตำรวจโททักษิณมีอายุความ ๑๕ ปี ถึงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ ส่วนคุณหญิงพจมาน มีอายุความ ๑๐ ปี ถึงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๑

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เมื่อเวลา ๑๔.๐๐ น. ทองหล่อ โฉมงาม ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา พร้อมองค์คณะ ออกนั่งบัลลังก์อ่าน คำพิพากษาคดีทุจริตซื้อขายที่ดินรัชดาภิเษก อ่านคำพิพากษาว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ (๑) วรรค ๓ และมาตรา ๑๒๒ วรรค ๑ ให้ลงโทษจำคุก ๒ ปี ส่วนความผิดฐานอื่นและคำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก

วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ ศาลแพ่งพิพากษาให้ คุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร ส่งมอบที่ดิน ๔ แปลง ที่ตั้งอยู่บริเวณถนนรัชดาภิเษก แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง คืนให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน เนื่องจากเห็นว่าการทำงานนิติกรรมซื้อขายที่ดิน ระหว่างกองทุนฟื้นฟูฯ และคุณหญิงพจมานฯ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นโมฆะกรรม พร้อมทั้งให้กองทุนฯ คืนเงินซื้อขายที่ดินจำนวน ๗๗๒ ล้านบาท ให้กับคุณหญิงพจมาน พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ นับตั้งแต่วันที่คุณหญิงพจมาน ฟ้องกลับกองทุนฟื้นฟูฯ ให้คืนเงินซื้อที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

## กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน

.....

คดีที่เกิดจากการจงใจฝ่าฝืนต้วบทกฎหมายอีกเรื่องหนึ่งที่จะนำเสนอ ซึ่งเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตรวจสอบการกระทำความผิดของส่วนราชการ แต่พบว่าได้กระทำความผิดเสียเอง ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนอย่างมากคือ คดีของ คุณหญิงจารุวรรณฯ

คดีนี้ **‘คุณหญิงจารุวรรณ’** อ้างจัดสัมมนาแต่แท้จริงไปทอดกฐิน ศาลอาญาพิพากษาจำคุก ๒ ปี ไม่รอลงอาญา ชื่อของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา อดีตผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และอดีต ส.ว.กรุงเทพมหานคร ตกเป็นที่สนใจของสาธารณชน ภายหลังศาลอาญาพิพากษาคดีที่อัยการสูงสุด (อสส.) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องคุณหญิงจารุวรรณ และนายคัมภีร์ สมใจ อดีตผู้อำนวยการสำนักบริหารงานและทรัพยากรบุคคล ตกเป็นจำเลยในความผิดฐานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีจัดงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานที่จังหวัดน่าน เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ โดยใช้การจัดสัมมนาบังหน้า เพื่อให้สามารถเบิกงบประมาณไปใช้ได้ ทั้งที่ไม่มีการจัดสัมมนาขึ้นจริง ศาลได้มีคำพิพากษาให้จำคุกคนละ ๒ ปี โดย ไม่รอลงอาญา

จากสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในคดีดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน มีกรณีกล่าวหาคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพวก จัดสัมมนาโครงการ **“สดง. ในความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา”** เป็นเท็จ เนื่องจากแท้จริงแล้ว มีวัตถุประสงค์ที่จะนำบุคลากร ของสำนักงาน

การตรวจเงินแผ่นดินไปร่วมถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี ๒๕๕๖ ณ จังหวัดน่าน

คณะอนุกรรมการไต่สวน ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยรวบรวมพยานหลักฐาน และไต่สวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง แล้วปรากฏข้อเท็จจริงฟังได้ว่า

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือถึงกรมการศาสนาแสดงความประสงค์จะขอรับพระราชทานผ้าพระกฐินประจำปี ๒๕๕๖ ไปถวายพระสงฆ์จำพรรษา ณ วัดพญาภู และวัดพระธาตุช้างค้ำ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการถวายผ้าพระกฐินพระราชทานประจำปี ๒๕๕๖ ซึ่งได้กำหนดในวันศุกร์ที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ วัดพระธาตุช้างค้ำวรวิหาร วัดพญาภู และวัดศรีพันต้น (วัดราษฎร์) อำเภอเมือง จังหวัดน่าน โดยคณะกรรมการดำเนินการมีนางสาววิไลลักษณ์ อัญมณีรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักงานผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นประธานกรรมการ และมีนายคัมภีร์ สมใจ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล เป็นรองประธานกรรมการ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งคณะทำงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานกฐินพระราชทานดังกล่าว รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องบรรลุวัตถุประสงค์

ต่อมา วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ สำนักงานบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยนายคัมภีร์ สมใจ ผู้อำนวยการ ได้ขออนุมัติจัดโครงการสัมมนา เรื่อง **“สดง. ในความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา”** ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ระหว่างเวลา ๐๘.๓๐ – ๑๘.๓๐ น. ณ โรงแรม ซิตี้ปาร์ค อำเภอเมือง จังหวัดน่าน โดยมีผู้เข้าร่วมโครงการสัมมนา จำนวน ๑๗๕ คน วิทยากรโดยนายสันติภาพ อินทรพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา และ



วิทยาการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประมาณการค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๔๗๙,๙๘๐ บาท และคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงนามอนุมัติในวันเดียวกันคือ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ ระหว่างวันที่ ๒๒ - ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ นางสาววิไลลักษณ์ อัญมณีรัตน์ แจ้งว่าได้มีการสำรวจรายชื่อผู้เข้าร่วมกฐินพระราชทาน ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่าย และค่าที่พักด้วยตนเอง มีจำนวน ๑๐๐ คนเศษ และเมื่อรวมกับผู้บริหารอีก ๓๐ คน ก็จะได้เพียง ๑๓๐ คนเศษ จึงได้มีการหารือกันระหว่างคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย นางสาววิไลลักษณ์ อัญมณีรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักงานผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายคัมภีร์ สมใจ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ได้พิจารณาร่วมกันแล้วเห็นสมควรให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาเข้าร่วมพิธีกฐินพระราชทานก่อนเมื่อถวายผ้าพระกฐินพระราชทานเสร็จ จึงกลับมาสัมมนาที่โรงแรมซิตีพาร์ค โดยรวมหัวข้อเข้าและบ้ายเข้าด้วยกัน เริ่มสัมมนาตั้งแต่วันที่ ๑๔.๕๕ น. จนถึง ๑๙.๐๐ น. ซึ่งผู้เข้าร่วมหารือไม่มีผู้ใดคัดค้าน

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ผู้มีรายชื่อเข้าร่วมสัมมนาและผู้สังเกตการณ์เดินทางโดยรถโดยสารปรับอากาศ และรถตู้ไปเข้าร่วมงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานตามกำหนดการถวายกฐินพระราชทานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ช่วงเช้า ณ วัดพระธาตุช้างค้ำวรวิหาร รับประทานอาหารกลางวันที่วัดพระธาตุช้างค้ำวรวิหาร ช่วงบ่าย ณ วัดพญาภู และถวายกฐินสามัคคีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ณ วัดศรีพันต้น

ทั้งนี้ งานการถวายกฐินพระราชทานแล้วเสร็จประมาณ ๑๖.๐๐ น. คณะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เดินทางไปเปลี่ยนเครื่องแต่งตัวในที่พักและเดินทางไปยังสโมสรหมู่บ้านสันติภาพ ๒ เป็นสถานที่เปิดโล่ง

ไม่มีหลังคาคลุม มีอาคารอยู่หนึ่งหลังมีลักษณะชั้นเดียว หลังคาเป็นระเบียบ ข้างอาคารมีสระว่ายน้ำน้ำอยู่หนึ่งสระมีการตกแต่งไฟ มีเครื่องขยายเสียง มีการจัดเวทีเขียนป้ายบนเวทีที่มีข้อความระบุว่ามีการสัมมนา แต่กลับมีข้อความว่า “ขอต้อนรับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และคณะ ด้วยความ รักยิ่ง ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖” มีการจัดโต๊ะกลมแบบโต๊ะจีนหันหน้าเข้าหากัน แต่ละโต๊ะนั่งประมาณ ๙ - ๑๐ คน จัดอยู่ชั้นระเบียบ และชั้นล่างรอบ สระว่ายน้ำและพื้นที่โดยรอบ

เมื่อผู้เข้ารับการสัมมนามาถึงสโมสรหมู่บ้านสันติภาพ ๒ จะมีการ ลงทะเบียนในรายชื่อผู้เข้าร่วมการสัมมนา เรื่อง **“สดง. ในความคิดเห็น ของสมาชิกวุฒิสภา”** วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ระบุสถานที่ว่า โรงแรม ซิตีพาร์ค อำเภอเมือง จังหวัดน่าน ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง โดย เจ้าหน้าที่สำนักงานบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลรับลงทะเบียน หน้าสถานที่จัดงาน ไม่มีการแจกเอกสารในการสัมมนา หรือการกำหนดกลุ่ม ให้ระดมความคิดเห็นแต่ประการใด จากการไต่สวนฟังได้ว่าการจัดสัมมนา เรื่อง **“สดง. ในความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา”** ไม่มีการสรุปผล การสัมมนาในครั้งนี้เป็นเอกสารแต่อย่างใด โดยปกติการจัดสัมมนา หากมีการเปลี่ยนแปลงวิทยากร เทคนิคการนำเสนอ และสถานที่รวมทั้ง งบประมาณ จะต้องทำการเสนอขออนุมัติการเปลี่ยนแปลงกับผู้มีอำนาจ

การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขอรับพระราชทาน ผ้าพระกฐิน นำไปถวายพระสงฆ์จำพรรษา ณ วัดพระธาตุช้างค้ำวรวิหาร วัดพญาภู จังหวัดน่าน ในวันศุกร์ที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ และทราบ กำหนดการดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ แต่ยังมี การจัดโครงการ สัมมนาในวันเวลาเดียวกัน ซึ่งมีกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมงานกฐินพระราชทาน เป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันกับกลุ่มบุคคลผู้เข้าร่วมสัมมนา ย่อมเล็งเห็นได้ว่า ไม่สามารถดำเนินการตามแผนงานได้ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำ

โดยมีเจตนานำคณะผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไปถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน โดยจัดโครงการสัมมนาเพื่อให้ผู้ร่วมเดินทางสามารถเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้โดยมิชอบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติดังนี้

๑. คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

๒. นายคัมภีร์ สมใจ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล มีมูลความผิดทางวินัย ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๘๕ วรรคสอง และมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

๓. นางสาววิไลลักษณ์ อัญมณีรัตน์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ไม่มีหน้าที่ในการจัดสัมมนาดังกล่าว พฤติการณ์และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ยังฟังไม่ได้ว่าได้ร่วมกระทำผิด ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการทางวินัยกับ นายคัมภีร์ สมใจ และส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ฟ้องคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจกับคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา และนายคัมภีร์ สมใจ

ตามฐานความผิดดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๗ ข้างต้นคือสำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. ที่มีมติชี้มูลความผิด คุณหญิงจารุวรรณ กับนายคัมภีร์ กรณีการเบิกเงิน สตง. อ้างว่าไปจัดสัมมนา แต่กลับนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการทอดกฐิน

แต่ยังไม่หมดเพียงเท่านั้น คุณหญิงจารุวรรณ ยังถูกกล่าวหาอีกคดีหนึ่ง คือกรณีการเบิกเงินไปศึกษาดูงานที่ สตง. ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ ๕-๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีขอบ เนื่องจากได้ขอ ‘ตั๋วฟรี’ จากการบินไทยให้กับ ‘บุตรสาว’ ร่วมเดินทางไปด้วย

ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวน ป.ป.ช. ระบุว่าข้อเท็จจริง คือ สตง.จัดโครงการฝึกอบรมผู้บริหารหลักสูตรผู้บริหาร/ผู้เชี่ยวชาญ สตง. ยุคใหม่ โดยส่วนหนึ่งเป็นการศึกษาดูงานในต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๕-๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ในประเทศฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และอิตาลี ต่อมาวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ สตง.มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ค่าโดยสารเครื่องบินในราคาพิเศษถึงกรมการผู้อำนวยความสะดวกการบินไทย โดยอ้างว่า จะนำไปใช้ในการเดินทางไปฝึกอบรมดังกล่าว ต่อมา วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ การบินไทย มีหนังสือตอบกลับมาว่า ยินดีให้ส่วนลดค่าตั๋วเครื่องบินชั้นธุรกิจและชั้นประหยัด และยังมอบตั๋วเครื่องบินกรุงเทพ-ปารีส ชั้นประหยัดให้ฟรีอีก ๑๐ ใบ ทั้งนี้ สตง.ทำสัญญาจ้างบริษัทในการให้บริการนำคณะศึกษาดูงานของ สตง.จำนวน ๔๐ คน ไปยุโรป โดยมีค่าจ้างรวม ๓.๑๒ ล้านบาท แบ่งชำระเป็น ๓ งวด ค่าจ้างดังกล่าวรวมตั๋วเครื่องบินไป-กลับโดยสายการบินไทย ชั้นนักท่องเที่ยว และ สตง.จ่ายเงินเพื่อชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่บริษัทตามสัญญา ๓.๑๒ ล้านบาท จ่ายเป็นเช็ค ๓ ฉบับ ขณะที่ตามสัญญาจ้าง ระบุจำนวนผู้เดินทาง ๔๐ คน

แต่ข้อเท็จจริงมีผู้เดินทางไปกับคณะ รวม ๔๒ คน โดยผู้ที่เพิ่มเข้ามา นอกเหนือสัญญา ได้แก่ น้องสาว และลูกสาว ของผู้บริหารระดับสูงใน สตง. ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของหน้าชื่อของ สตง. และยังไม่มีการหักค่าตัวหรือจากค่าตัวด้วย แต่น้องสาวและลูกสาวของผู้บริหารระดับสูงใน สตง. ใช้ตัวเครื่องบินฟรีที่ได้รับจากบริษัทการบินไทย ทั้ง ๆ ที่การบินไทยได้มอบตัวดังกล่าวไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ของราชการหรือกิจการของ สตง.

แต่กลางปี ๒๕๕๘ ป.ป.ช. ได้ลงมติตีตกข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยส่งให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทราบ มีรายละเอียดว่า ป.ป.ช. ได้พิจารณา โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวน รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งจากสำนวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า การกระทำของคุณหญิง จารุวรรณ ไม่เป็นไปตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ถือเป็น การประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่รักษามลประโยชน์ของทางราชการ แต่โดยที่ไม่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยได้ ส่วนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ปรากฏว่าคุณหญิงจารุวรรณฯ ได้พ้นตำแหน่งแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะต้องส่งไปยังผู้มีอำนาจในการถอดถอนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๓ วรรคสาม อีก

ส่วนข้อกล่าวหาทางอาญาไม่มีมูล ดังนั้น ป.ป.ช. จึงวินิจฉัยให้ข้อกล่าวหาตกไป ทั้งหมด คือ ๒ คดีใหญ่ที่ **‘คุณหญิงจารุวรรณ’** เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง และ ป.ป.ช. เป็นผู้ไต่สวนทั้งสองคดี โดยคดีเบิกเงินดูงานต่างประเทศถูกตีตกไป แต่คดีทอดกฐิน ถูกชี้มูลผิดทางอาญา ส่งอัยการสูงสุดฟ้อง ก่อนที่ศาลอาญาจะพิพากษาจำคุก ๒ ปี โดยไม่รอลงอาญา

## กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นคู่กรณีเอง :๑)

.....

กรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ร้องเรียนเรื่องที่พิพาท การที่นายแพทย์ ช. เป็นคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ที่พิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเข้าร่วมในการประชุมของคณะกรรมการแพทย์สภาเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้การเป็นกรรมการของมูลนิธิฯ จะมีได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาด แต่ก็ย่อมก่อให้เกิดความเกรงใจหรืออาจชักจูงความเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งก่อนที่จะทำการพิจารณาทางปกครอง นายแพทย์ ช. ได้เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองที่นายแพทย์ ช. เข้าร่วมในการพิจารณา จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นนายแพทย์ประจำโรงพยาบาลฟ้องว่าได้รับความสะดวกหรือเสียหายจากการที่แพทย์สภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งลงโทษพักใช้ใบอนุญาตและภาคทัณฑ์ โดยเหตุว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเรื่องที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคมีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ เวชกรรมของนายแพทย์ประจำโรงพยาบาล ในการดูแลรักษาผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษา



ต่อมา เลขาธิการแพทยสภาได้ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยัง คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า เพื่อพิจารณา และรายงานผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ซึ่งในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีมติลงโทษพักใช้ใบอนุญาตผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และลงโทษ ภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอม ให้นายแพทย์ ช. กรรมการแพทยสภา ซึ่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ ของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและเป็นผู้กรณีกับผู้ฟ้องคดี เข้าร่วมในการพิจารณา และออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของแพทยสภาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๒๖ มิได้กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลางกรณีจึงต้องถือปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๑๓ ซึ่งบัญญัติ ว่าเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ในการประชุม คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า ที่ได้พิจารณา ข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคแล้วมีมติว่าคดีมีมูลนั้น มีนายแพทย์ ช. เป็นอนุกรรมการที่ได้ประชุมพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ส่วนการประชุม คณะกรรมการแพทยสภาที่ได้พิจารณามีมติว่าคดีมีมูลตามความเห็นของ คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เวชกรรมชุดที่ห้า และการประชุม คณะกรรมการแพทยสภาที่ได้พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่า นายแพทย์ ช. ก็ได้เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวอีกด้วย ทั้งๆ ที่มูลกรณี ของการสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสามเกิดจากข้อเรียกร้องของมูลนิธิ



เพื่อผู้บริโภครวมทั้งที่มีนายแพทย์ ช. ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการมูลนิธิ เพื่อผู้บริโภครวมทั้งจึงถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และแม้ว่านายแพทย์ ช. จะมีได้ออกความเห็นและมีได้ร่วมลงคะแนนเสียงในการประชุมพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่ก็ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง

นอกจากนั้น แม้ว่านายแพทย์ ช. จะเป็นเพียงกรรมการมูลนิธิ เพื่อผู้บริโภครวมทั้ง มิได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่เมื่อเป็นถึงกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภครวมทั้ง ก็อาจทำให้ที่ประชุมคณะกรรมการเกิดความเกรงใจหรืออาจชักจูงให้กรรมการคนอื่นเห็นชอบด้วยได้ ประกอบกับ ก่อนที่จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีนายแพทย์ ช. ได้แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรักษ์ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองของ คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ชุดที่ห้า และคณะกรรมการแพทยสภา ที่มีนายแพทย์ ช. ร่วมในการพิจารณา จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๖-๒๖๙/๒๕๕๓)

## กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง (เป็นคู่กรณีเอง : ๒)

.....

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในเรื่องที่ทำการพิจารณาการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานอยู่ในขณะที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้นแก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อตรวจสอบและรายงานผลให้กระทรวงการคลังทราบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อเท็จจริงปรากฏว่าประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิด

การดำเนินการดังกล่าว จึงถือเป็นการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย โดยเป็นคู่กรณีซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำผิด อันจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่จะเรียกให้ชำระเงินอยู่ด้วย กรณีจึงต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อได้ตรวจสอบพบว่า เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย นาย ม. ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อในขณะนั้น จึงได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการสอบสวนให้ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลฯ ทราบ ต่อมา อำเภอนิวในฐานะหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าวขึ้นใหม่



อีกครั้ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ที่เห็นว่า นาย ม. ต้องร่วมรับผิดชอบกับบุคคลอื่นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ราชการ จากการกระทำละเมิดด้วย ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ได้ออกคำสั่งตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหาย และให้นาย ม. ในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ซึ่งมีอำนาจลงนามถอนเงินร่วมกับผู้กระทำละเมิด และผู้ฟ้องคดีในฐานะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ประธานกรรมการเก็บรักษาเงินและ ประธานกรรมการตรวจสอบรับจ่ายเงินประจำวันชดใช้ค่าเสียหายด้วย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอน คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าหลังจากที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้น แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อแล้ว นาย ม. ในฐานะประธาน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ซึ่งเป็นหัวหน้า หน่วยงานของรัฐดังกล่าวอยู่ในขณะนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และคณะกรรมการ ดังกล่าวได้รายงานผลการตรวจสอบให้นาย ม. ทราบเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และรายงานให้กระทรวงการคลังทราบตามข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าว

การดำเนินการของนาย ม. ถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครอง ในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียโดยเป็นคู่กรณี ซึ่งมีส่วนร่วมในการทำผิดอันจะอยู่ใน บังคับของคำสั่งทางปกครองที่จะเรียกให้ชำระเงินอยู่ด้วย กรณี จึงต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือว่าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยไม่เหมาะสมตามนัยข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ดังนั้น คำสั่งเดิมที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๓๔๔/๒๕๕๓

## กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางในการ พิจารณาทางปกครอง (เป็นผู้สืบสันดาน : ๓)

.....

การที่นาย ส. บุตรของนาย ป. ผู้ให้เช่าที่ดินที่พิพาทได้เข้าร่วมประชุมใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทระหว่างนาย ป. กับผู้ฟ้องคดีร่วมกับคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทราในฐานะกรรมการผู้แทนผู้เช่า อาจทำให้กรรมการคนอื่นเกิดความเกรงใจ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว และอาจทำให้กระบวนการพิจารณาบิดเบือนไปในทางอื่นได้ ดังนั้นมติของคณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ จึงเป็นมติที่ดำเนินการพิจารณาไปโดยบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีความเป็นกลางร่วมด้วย ซึ่งการพิจารณาไปโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาต่างพร้อยไปตามความไม่เป็นกลางนั้น อันขัดต่อหลักความมีส่วนได้เสียและถือเป็นเรื่องความบกพร่องในความสามารถอย่างหนึ่ง และย่อมส่งผลให้มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินจากนาย ป. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อทำนาโดยการเช่าที่ดินดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาการเช่าไว้ จึงต้องถือว่ามิกำหนดระยะเวลาการเช่าคราวละ ๖ ปี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งการเช่านาจะครบกำหนดในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ในขณะที่ระยะเวลาการเช่าในคราวนี้ยังไม่สิ้นสุด ประธานกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลดอนเกาะกา ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า นาย ธ. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร้องขอให้คณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ พิจารณาการเช่าที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยจะขอยกเลิกการเช่าที่นาในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้

มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเช่าที่ดินฯ คัดค้านการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่คณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ กลับมีมติว่าเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีเช่านาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีมติในการประชุมเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากหนึ่งในคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนาย ส. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทโดยตรงเป็นกรรมการอยู่ด้วย และได้เข้าร่วมประชุมมีมติในวันดังกล่าว จึงขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเช่าในที่ดินพิพาทต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้บัญญัติห้ามกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาท เข้าร่วมประชุมใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียรายนั้น แต่โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้มีบทบัญญัติว่ามีกรณีใดบ้างที่จะถือว่ากรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งมิได้มีบทบัญญัติว่าหากมีกรณีดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งโดยผลของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ มาใช้พิจารณาและดำเนินการในเรื่องของการเป็น

ผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น หากกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด มีกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของกรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่า ชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน สามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

ย่อมถือว่ากรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำตำบล และกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ซึ่งมีกรณีดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียและต้องห้ามมิให้เข้าร่วมประชุม ใช้สิทธิ ในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทรายนั้นตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น การที่ นาย ส. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เข้าร่วมประชุม ใช้สิทธิในการพิจารณา และลงมติในกรณีพิพาทรายนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะกรรมการผู้แทน ผู้เช่า จึงทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการ การเช่าที่ดินฯ ว่า การบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และให้ผู้ฟ้องคดี เช่าที่ดินตำบลดอนเกาะกาเพื่อทำนาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ต่อไปจนถึง วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นมติที่ดำเนินการพิจารณาโดยกรรมการที่มี

ส่วนได้เสียหรือไม่มีความเป็นกลางร่วมด้วย ซึ่งความเป็นกลางถือเป็นเรื่องสำคัญในเบื้องต้นการพิจารณาโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาต่างพร้อยไปตามความไม่เป็นกลางนั้นด้วย จึงขัดต่อหลักมีส่วนร่วมได้เสียและถือเป็นเรื่องความบกพร่องในความสามารถอย่างหนึ่ง และแม้มติดังกล่าวจะเป็น เอกฉันท์ แต่การที่นาย ส. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมด้วย อาจทำให้กรรมการอื่นเกิดความเกรงใจไม่กล้าอภิปรายแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว อีกทั้ง เกิดความลำเอียงขึ้นได้ และอาจทำให้กระบวนการพิจารณาบิดเบือนไปในทางอื่นได้ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙/๒๕๕๗)

**กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง : ๕)**

.....

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนมาก่อนที่จะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนปลัดเทศบาลตำบลท่าข้ามซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นในเรื่องพฤติกรรมที่ไม่ชอบมาก่อน แม้ข้อร้องเรียนดังกล่าวจะได้มีการไต่ถามเพื่ออยู่ติปัญหาแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาคนดังกล่าวก็ได้มีการแสดงกริยาตู่หมิ่นผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา พฤติการณ์ดังกล่าวจึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นคนดังกล่าวในเวลาต่อมาไม่เป็นกลาง



เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกคำสั่ง ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของปลัดเทศบาลตำบลท่าข้าม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงพฤติกรรมลวนลามผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปสอบถามเพื่อทำการไกล่เกลี่ยยุติปัญหา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่พอใจและมีอคติในการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยมีเรื่องขัดแย้งกันเป็นการส่วนตัวมาก่อน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงพฤติกรรมลวนลามผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะมีการไกล่เกลี่ยยุติปัญหาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังแสดงกริยาดูหมิ่นผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และให้ความเห็นว่าไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นกลางอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๐)

## **กรณีศึกษา : คดีเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางในการ พิจารณาทางปกครอง (เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจาก เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง(conflict of interests) : ๕)**

.....

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจที่อาจเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลซึ่งเข้ารับการพิจารณาทางปกครอง การที่กรรมการสรรหา กสช. ซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก เป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจด้านกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ในขณะที่ผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก ๒ คน มีความเกี่ยวข้องกับกรรมการสรรหาฯ โดยคนหนึ่งมีตำแหน่งเป็นประธานที่ปรึกษาผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และอีกคนเป็นกรรมการที่ทำธุรกิจกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าว ซึ่งหากบุคคลทั้งสองได้รับเลือกเป็นกรรมการ กสช. ย่อมเอื้อประโยชน์ในธุรกิจของกรรมการสรรหาฯ ผู้หนึ่งได้ส่วนกรรมการสรรหา กสช. อีกคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมกัจัดรายการโทรทัศน์และผู้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ คน ก็มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันโดยตรงในธุรกิจด้านสื่อสารมวลชนเนื่องจากกรรมการสรรหาฯ คนดังกล่าวเป็นลูกจ้างของบริษัทซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการอยู่

กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา มีมติคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กรรมการ กสช.) ฟ้องว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ กสช. เพื่อเสนอต่อวุฒิสภา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นส่วนราชการซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ กสช. ในวาระเริ่มแรก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในการดำเนินการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ กสช. นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการโดยฝ่าฝืนกฎหมายและใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกโดยมิชอบ เนื่องจากดำเนินการสรรหากรรมการ กสช. โดยมีได้คำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ กรรมการสรรหาหลายคนในคณะกรรมการสรรหากรรมการ กสช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลประโยชน์ทางธุรกิจเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับผู้สมัคร และคัดเลือกผู้สมัครที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันดังกล่าวเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ กสช.

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจดหมายเปิดผนึกของกลุ่มองค์กรภาคประชาชน ขอให้ทบทวนว่ากระบวนการสรรหาเข้าข่ายผิดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คัดเลือกบุคคลที่มีฐานะเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของกลุ่มใกล้ชิดธุรกิจของตนเอง โดยมีกรรมการสรรหา ๒ คน มีความสัมพันธ์กับผู้สมัครคือ

พลโท ส. และนาย จ. แต่ไม่ปรากฏว่าที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการพิจารณาถึงสภาพความไม่เป็นกลางของกรรมการสรรหา ทั้ง ๒ คน แต่ประการใด คงดำเนินการคัดเลือกจนได้บุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งหรือมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่คัดเลือกบุคคลเป็นผู้สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ กสช. ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตั้งอยู่บนฐานแห่งความเที่ยงธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับเรื่องที่พิจารณา หรือมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา ซึ่งทำให้เห็นว่าการพิจารณาหรือสั่งการในเรื่องนั้นจะขาดความเที่ยงธรรมหรือไม่เป็นกลางแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาหรือสั่งการในเรื่องนั้นต่อไป ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อพระราชบัญญัติต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความดีและกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมฯ ไม่ได้บัญญัติหลักความเป็นกลางหรือความเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสรรหากรรมการ กสช. ไว้ จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ในขณะที่พิจารณาสรรหาคัดเลือกผู้สมัครเป็นกรรมการ กสช. พลโท ส. กรรมการสรรหา กสช. ที่เป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และยังเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจด้านการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ กับสถานีวิทยุ

โทรทัศน์กองทัพบกถึง ๕ บริษัท ส่วนผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ คน คือ พลเอก ธ. และ รศ. ส. นั้น ในขณะที่เข้ารับการคัดเลือกมีตำแหน่งเป็นประธานที่ปรึกษาผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และเป็นกรรมการบริษัทที่ทำธุรกิจกับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก โดยเมื่อพิจารณาถึงการประกอบการในการมุ่งแสวงหากำไรในทางธุรกิจบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารหรือดำรงตำแหน่งระดับสูงของบริษัท และในการสรรหากรรมการ กสช. นั้น พลโท ส. มิได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ แต่กระทำในฐานะเป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์และอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์กับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกทั้ง ๕ แห่ง จึงทำให้เห็นได้ว่า พลโท ส. กระทำเพื่อประโยชน์ของกิจการที่ตนเป็นตัวแทน หากพลเอก ธ. และ รศ. ส. ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในทางธุรกิจร่วมกัน ได้รับเลือกเป็นกรรมการ กสช. ย่อมเอื้อประโยชน์ในธุรกิจที่พลโท ส. เป็นตัวแทน กรณีจึงเห็นว่า พลโท ส. ในฐานะกรรมการสรรหามีส่วนได้เสียในทางธุรกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้สมัคร ๒ คน คือ พลเอก ธ. และ รศ. ส. อันถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาที่มีมติคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับกรณีของนาย ฉ. กรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนสมาคมวิชาชีพโดยเป็นผู้แทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์ แต่ขณะเดียวกัน นาย ฉ. ประกอบอาชีพเป็นพนักงานบริษัทของบริษัท บ. และเป็นลูกจ้างบริษัทมากกว่า ๕ ปี จนถึงปัจจุบัน โดยมีนาย อ.และนาย ก. ซึ่งเป็นผู้สมัครกรรมการ กสช. เป็นกรรมการของบริษัท บ. ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับธุรกิจดำเนินการออกอากาศและสื่อโฆษณาและธุรกิจโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมจึงเห็นได้ว่าบุคคลทั้งสามมีตำแหน่งเป็นผู้ประกอบอาชีพที่มีส่วนได้เสียร่วมกันโดยตรงในธุรกิจด้านสื่อสารมวลชน แม้นาย ฉ. จะเป็นตัวแทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังเป็นลูกจ้างซึ่งมีสภาพเป็นตัวแทนของบริษัทซึ่งเป็นนายจ้างด้วย จึงถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณามีมติคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๕๖)

## “ผู้รับทุน” เป็นกรรมการคัดเลือกทุน : ขัดหลักความเป็นกลาง

.....

ธัญธร บังประเสริฐ

เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

(เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ อปท.นิวส์)

ถือเป็นประเด็นร้อนแรงในโลกโซเชียล กรณีอาจารย์สาวทันตแพทย์ของมหาวิทยาลัยรัฐแห่งหนึ่งเบี่ยงหรือหนีการชดใช้ทุนการศึกษา โดยเมื่อเรียนจบก็ขอลาออกและทำงานอยู่ต่างประเทศ ไม่กลับมาทำงานชดใช้ทุน และไม่ยอมชำระเงินพร้อมค่าปรับ จนทางมหาวิทยาลัยต้นสังกัดยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันชดใช้เงินตามสัญญารับทุนการศึกษา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๐/๒๕๔๙ เมื่อเจ้าตัวผู้รับทุนไม่ยอมชำระเงิน จึงส่งผลให้ผู้ค้าประกันต้องชำระหนี้ดังกล่าวแทน อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบของผู้รับทุนดังกล่าว ซึ่ง **“ความสำนึกรับผิดชอบ”** นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมาย เพราะเป็นเรื่อง **“คุณธรรมในจิตใจคน”** ที่ส่งผลต่อ **“คุณค่า”** ในการดำเนินชีวิตของตัวผู้รับทุนเอง

**“การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”** มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติการให้ทุนจะต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือต้องมีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ.เดียวกัน

และหากการใช้อำนาจดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลาง ศาลปกครอง มีอำนาจพิพากษาให้คำสั่งให้ทุนการศึกษานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒

เช่นเดียวกับคดีปกครองที่นำมาพูดคุยในวันนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ทุนมีสภาพความไม่เป็นกลาง ส่วนจะมีลักษณะหรือพฤติการณ์อย่างไรนั้น ติดตามได้ในบทความนี้

ผู้ฟ้องคดี คือ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ยื่นฟ้อง นายนฤตล (นามสมมติ) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ค้าประกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง กรณีนายนฤตลซึ่งในขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำสัญญารับทุนการศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาเนื่องจากไม่ได้ลงทะเบียนเรียน ให้ครบตามหลักสูตร **อันเป็นการปฏิบัติผิดสัญญา** องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหนังสือให้นายนฤตลและผู้ค้าประกันชดใช้เงินทุนที่ได้จ่ายไป และค่าปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินทุนดังกล่าว แต่บุคคลทั้งสองเพิกเฉย

จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้บุคคลทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนดในสัญญา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้าประกันโต้แย้งต่อศาลว่า สัญญา รับทุนการศึกษาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นโมฆะ เนื่องจาก นายนฤตลเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนและ ได้มีมติเสนอชื่อตนเองให้เป็นผู้ได้รับทุนดังกล่าว จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งขัดกับหลักความเป็นกลาง



ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการคัดเลือกจนเสร็จสิ้น โดยไม่มีข้อกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดห้ามมิให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว **การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายกเทศมนตรีแต่งตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการ และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ กับมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการ** ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและตัดสินปัญหาในการคัดเลือกได้ **ประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นก็มีสิทธิได้รับทุนนี้เช่นกัน** การที่นายกเทศมนตรีเสนอตนเองเป็นผู้ขอรับทุนโดยไม่มีผู้มีคุณสมบัติรายอื่นอีกที่จะขอรับทุน จึงชอบด้วยข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณ เพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับทุน

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “การให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษา” เป็นคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษา จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า **“เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้”**

เมื่อนายนฤตลเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา โดยได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุน นายนฤตลจึงเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อนายนฤตลได้ทำการ พิจารณาหรือร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุน และลงมติเห็นชอบให้ตนเอง เป็นผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าว จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันขัดกับหลัก ความเป็นกลาง **คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ ทุนการศึกษาแก่นายนฤตลตามมติของคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีนี้เป็นกรณีฟ้องคดีการบริหารส่วนตำบล ในฐานะผู้ให้ทุนยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้รับทุน และผู้ค้าประกันชดใช้เงินเนื่องจากผิดสัญญารับทุน มิใช่การฟ้องขอให้ เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษาอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่ง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นนี้ว่า **เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้เคยมีการนำประเด็นเกี่ยวกับ ความไม่เป็นกลางดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอน คำสั่งให้ทุนการศึกษาแก่นายนฤตล ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจ ที่จะสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้** แม้จะเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ฉะนั้น เมื่อนายนฤตลประพฤติผิดสัญญาและไม่ปรากฏว่าได้มีการ บอกเลิกสัญญา ประกอบกับยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้นายนฤตล เป็นผู้ได้รับทุน กรณีจึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญารับทุนการศึกษา สัญญาดังกล่าวไม่เป็นโมฆะ เมื่อนายนฤตลผิดสัญญาและเพิกเฉยไม่ยอม ชำระเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้าประกันจึงต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๕๕)

จึงได้ข้อสรุปที่ว่า การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่แม้จะไม่มีข้อกำหนดของหน่วยงานกำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางไว้ แต่การดำเนินการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาดังกล่าว ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไว้ โดยตราบที่ยังไม่มีการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษา สัญญารับทุนการศึกษา ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากคำสั่งให้ทุนการศึกษา ก็ยังใช้บังคับได้และไม่เป็นโมฆะ เมื่อมีการปฏิบัติผิดสัญญา จึงย่อมต้องรับผิดชอบใช้เงินตามข้อกำหนดในสัญญานั้นเองค่ะ

เรื่องทำนองนี้... คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ผู้ที่น่าเห็นใจที่สุดคือผู้ค้าประกัน ดังสุภาวดีโบราณที่ว่า “เนื้อไม่ได้กิน หนังไม่ได้รองนั่ง เอากระดูกมาแขวนคอ” อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่างของผู้ที่ขาดความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ยังมีผู้รับทุนจำนวนมากที่ปฏิบัติตามสัญญาและทำคุณประโยชน์ต่อประเทศและองค์กรอย่างมาก

## สมาชิก อบต.ชายยากำจัดศัตรูพืชให้ อบต....ถือว่ามีส่วนได้เสีย

.....

นางสาวจารุณี กิจตระกูล

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๗ ตีร เวรคหนึ่ง ได้กำหนดถึงกรณีที่จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงไว้ประการหนึ่ง คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ (อนุมาตรา ๖) โดยวรรคสอง กำหนดว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่ที่สุด

โดยที่การวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลง เพราะเหตุตามมาตรา ๔๗ ตีร เวรคหนึ่ง (๖) นั้น ถือเป็นประเด็นปัญหาที่มีข้อพิพาทขึ้นมาสู่การพิจารณาและพิพากษา

ของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ทั้งในแง่ของการวินิจฉัยเกี่ยวกับ “การเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” และในแง่ของกระบวนการและผู้มีอำนาจวินิจฉัย การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ เช่นเดียวกับคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟัง ในฉบับนี้

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฎกร้องเรียนกล่าวหาว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยมีการตกลงซื้อขายยากำจัดศัตรูพืชจากร้านค้าที่ตนเอง เป็นเจ้าของในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐

ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ตกลงซื้อขายกำจัดหอยเชอรี่ให้แก่องค์การ บริหารส่วนตำบลตามบันทึกตกลงซื้อขายลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยมีคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเป็นผู้ลงชื่อรับของ และส่วนการคลัง ได้เสนอขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน และนายองค์การบริหารส่วนตำบลได้อนุมัติ ให้เบิกเงินในวันเดียวกัน โดยร้านค้าของผู้ฟ้องคดีได้ออกใบเสร็จรับเงิน เพื่อเป็นหลักฐานให้ไว้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

คดีดังกล่าวมีประเด็นที่น่าสนใจตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี ว่า (๑) ตนมิได้มีเจตนาจะเข้าไปเป็นคู่สัญญา หากแต่เป็นการให้สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งยืมชื่อร้านค้าเพื่อใช้ ในการเบิกจ่ายเงินเท่านั้น (๒) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แต่คณะกรรมการฯ สอบสวนพยานในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ นั้น เป็นการสอบสวนโดยไม่มีอำนาจ

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเหตุมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบล ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนี้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้น กฎหมายมิได้กำหนดว่า จะต้องกระทำโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการได้เริ่มดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงไปก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้ง จึงไม่ทำให้การรับฟังพยานหลักฐานที่คณะกรรมการได้กระทำมาแล้วก่อนมีคำสั่งแต่งตั้งต้องเสียไปเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้โดยไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพราะไม่อาจทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกตกลงซื้อขายกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสังกัดอยู่นั้น ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฯ มีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีประโยชน์ได้เสียกับองค์การบริหาร

ส่วนตำบลในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามไม่ให้สมาชิกเข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมีได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้ามีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติไว้แล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น อันเป็นการต้องห้ามตามคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อผู้ฟ้องคดีขณะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เป็นเจ้าของร้านค้า และระหว่างดำรงตำแหน่งได้ทำสัญญาซื้อขายโดยมีหลักฐานใบส่งของชั่วคราวและใบเสร็จรับเงินในฐานะผู้ขายและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ในฐานะผู้ซื้อ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางตรงตามสัญญาซื้อขายที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา อันต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๘/๒๕๕๗)

คดีนี้นอกจากจะทำให้ทราบถึงเจตนาของกฎหมายที่ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลว่า เพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปโดยเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับการวินิจฉัยถึงการมีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะดำรงตำแหน่ง ได้เข้าเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งต้องสิ้นสุดลง เพราะเหตุแห่งการเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบล



## ต้องพ้นจากตำแหน่ง...เพราะเหตุมีส่วนได้เสีย

อัญญา บังประเสริฐ

เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ

คดีปกครองที่คัดสรรนำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์หมวกกฎหมายฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทที่พบเห็นกันบ่อยในราชการส่วนท้องถิ่น กรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่หน่วยงานที่ตนสังกัด

ข้อเท็จจริงในคดีมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพค้าขายน้ำมันเชื้อเพลิงและขายอุปกรณ์ก่อสร้างในเขตเทศบาลตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล มีส่วนได้เสียในกิจกรรมที่กระทำให้แก่เทศบาล กรณีขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง ได้แก่ เหล็กกล่อง สีน้า ตะปู น็อต ไขเลื่อย รวมเป็นเงิน ๗๕๑ บาท ให้แก่เทศบาล โดยปรากฏหลักฐานตามใบส่งของชั่วคราวและหลักฐานการรับเงิน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งการให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลจริง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล อันเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ และต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และได้คะแนนเป็นลำดับที่ ๑ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งมติของคณะกรรมการฯ ที่มีมติเป็นเอกฉันท์สั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นผู้รับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีใหม่

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เหตุที่คณะกรรมการเลือกตั้งสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีนั้น สืบเนื่องมาจากการแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล อันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาให้ได้ก่อนว่าผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลหรือไม่

กรณีนี้ **ศาลปกครองชั้นต้น** พิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยและทำคำสั่งได้ตามมาตรา ๑๘ ทวิ ประกอบมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ใดสิ้นสุดลง เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น และเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณี มีผู้ร้องเรียน โดยได้รวบรวมเอกสารพยานหลักฐาน พยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริง และได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กระบวนในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

แต่สำหรับประเด็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล และเป็นเจ้าของกิจการ บัม น้ำมัน และร้านค้าในเขตเทศบาลตำบลดังกล่าว จากการตรวจสอบใบเสร็จร้านค้าของผู้ฟ้องคดีที่จำหน่ายสินค้าประเภท เหล็กกล่อง สีนํ้า ตะปู น๊อต ใบเลื่อย และสินค้าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ให้กับเทศบาลรวมเป็นเงิน ๗๕๑ บาท นั้น เป็นกรณีการซื้อขายสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นในการจัดทำสื่อโฆษณา อันจำเป็นในการใช้สอยในงานของเทศบาลเนื่องจากไม่มีวัสดุคงเหลือ

ประกอบกับการจัดซื้อดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่เทศบาลสมควรจะเลือกซื้อสินค้าจากร้านของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏว่าเป็นเพราะเจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์ได้เสียหรือถูกบีบบังคับให้ซื้อสินค้าจากร้านของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และในทางกลับกันหากในเขตเทศบาลตำบลไม่มีร้านขายสินค้าวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว คงมีแต่ร้านของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และผู้ฟ้องคดีต้องปฏิเสธไม่ขายสินค้า หากเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการบังคับให้เทศบาลต้องจัดหาสินค้าจากที่อื่น ซึ่งคงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้น อันมีใช้ **เจตนารมณ์**ของมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล

**ศาลปกครองชั้นต้นจึงเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นไปโดยไม่ชอบตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี** ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์

**ศาลปกครองสูงสุด** พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่กำหนดว่าสมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็น ผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็น คู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้น จะกระทำ และมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ (๖) กระทำการ อันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ



กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมีได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด

ดังนั้นหากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา ๑๘ ทวิ กำหนดแล้ว **ฝ่ายปกครองไม่อาจให้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้** ต้องผูกพันตามลักษณะของข้อเท็จจริงที่ต้องตามบัญญัติดังกล่าว และผลแห่งการเข้าไปมีส่วนได้เสียขณะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตราที่ ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

กรณีนี้ถือได้ว่า **ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามสัญญาซื้อขายที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา** อันต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลง

ฉะนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลตำบล และต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล **จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว** (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๙๘/๒๕๕๑)

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ว่า กฎหมายมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม สมาชิกสภาเทศบาลจึงไม่ควรเข้าทำสัญญาหรือกิจการใดๆ กับเทศบาล ไม่ว่าจะได้รับประโยชน์หรือไม่ หรืออย่างน้อยเพียงใดก็ตาม

(หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมน์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๕)

## จ้างลูกเขยเข้าเป็นคู่สัญญา...พอตาจึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายก

ในการออกคำสั่งทางปกครอง หากผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง (มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) เช่น **มีเหตุโกรธเคืองกับคู่กรณี จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครอง ที่ออกไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

การที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจอนุมัติให้ **จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งมีลูกเขยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ซ่อมแซมถนนในเขตเทศบาล** จะถือว่าผู้มีอำนาจมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การอนุมัติจ้างซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะถือว่านายกเทศมนตรีนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันเป็นพฤติการณ์ที่จะมีผลทำให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องของนายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีบุตรเขยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการซ่อมแซมถนนในเขตเทศบาล ต่อมาผู้ร้องเรียนว่า **ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ตามโครงการจ้างซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุกในเขตเทศบาล** และภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงให้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานและเสนอความเห็นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำวินิจฉัยว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญากับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีอนุญาติให้ซ่อมแซมถนน ในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ อนุญาติให้จ้างวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ นอกจากนี้ เงินที่ได้จากการรับจ้างส่วนหนึ่งจะกลายเป็นสินสมรส ซึ่งบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ทั้งเป็นผู้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดู จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์ จากเทศบาลให้แก่ตนเองโดยทางอ้อม จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดความเป็น นายกเทศมนตรี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก บุตรสาวไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ในห้างหุ้นส่วนจำกัด ไม่มีอำนาจบริหาร และแม้จะมีสิทธิได้รับมรดกของบุตรสาวแต่ก็เป็นเรื่องไม่แน่นอน เพราะสิทธิ จะเกิดขึ้นเมื่อบุตรสาวตายก่อนเท่านั้น อีกทั้งไม่ได้รับการอุปการะ จากบุตรสาว จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว

**พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาอันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือไม่** ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการสั่ง อนุญาต และอนุญาติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ และมีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน รวมทั้งมีอำนาจลงนามในสัญญาตามระเบียบนี้

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. โดยมีนาย ส. ซึ่งสมรสกับบุตรสาวของผู้ฟ้องคดี ที่ทำงานอยู่ที่สำนักงานปลัดเทศบาลและเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๗๗ ประกอบกับมาตรา ๑๐๘๗ ต้องรับผิดชอบในหนี้ของห้างหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวน และผู้ฟ้องคดีก็รับรู้ถึงความข้อนี้ดีอยู่แล้วในเวลาที่อนุมัติให้ทำสัญญาตามบันทึกขออนุมัติ ซ่อมแซม ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ และบันทึก ขออนุมัติจ้าง ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ ประกอบกับ**การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง** และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการตามวรรคสอง ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ให้ดำเนินโครงการกับเทศบาลโดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็น**กรณีที่ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ** ตามมาตรา ๔๘ จตุทศ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วและผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เคยเป็นคู่สัญญากับเทศบาลมาแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตรสาว และจะมีสิทธิรับมรดกของบุตรสาวหรือไม่ เป็นเรื่องไม่แน่นอน รวมทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ

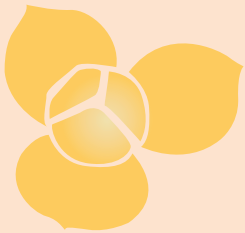


กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ก็ตาม เหตุดังกล่าวไม่ใช่ลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และไม่ใช่ลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด

**ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘/๒๕๕๕)**

คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในคณะเทศมนตรีของเทศบาลแล้ว ยังเป็นอุทธรณ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่นๆ **จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาผลประโยชน์ของราชการโดยไม่ใช่โอกาสจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว สร้างประโยชน์แก่ตนหรือผู้อื่น และเหตุอันมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า พฤติการณ์ที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าจะใช้อำนาจที่ไม่เป็นกลาง** ดังนั้น หากผู้ใช้อำนาจเห็นว่าตนมีพฤติการณ์ที่ชวนให้ผู้อื่นเคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจว่าจะไม่เป็นกลาง ก็จะต้องหยุดการพิจารณาเรื่องนั้นก่อนและแจ้งผู้บังคับบัญชาทราบ แต่หากไม่ดำเนินการเช่นนั้นแล้ว การใช้อำนาจ ก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนได้ ครับ!

นายปกครอง



## กรมกิจการผู้สูงอายุ

### กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

อาคารมหานครยิมซิม ฟัง B เลขที่ ๕๓๙/๒ ถนนศรีอยุธยา เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทรศัพท์ : ๐ ๒๖๔๒ ๔๓๕๓, ๐ ๒๖๔๒ ๔๓๐๗

[www.dop.go.th](http://www.dop.go.th)