ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์
รับที่ 169
11 ม.ค. 2562

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานจังหวัดบุรีรัมย์ กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล **โทร** ๐ ๔๔๖๖ ๖๕๖๒ มท ๓๗๑๔๕

ที่ บร ๐๐๑๗.๕/ **วันที่** ๙ มกราคม ๒๕๖๒

รอง ผวจ.บร.
รับ 140
ส่ง
ว/ด/ป 11 ม.ค. 2562

เรื่อง คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์

๑. ต้นเรื่อง

ด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ซึ่งบัญญัติไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้ความสำคัญในเรื่อง การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อเป็นการเผยแพร่ระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำคู่มือ “การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” เพื่อเผยแพร่ให้ส่วนราชการ/หน่วยงาน ได้ทราบและถือปฏิบัติด้วยความถูกต้องต่อไป

๒. ข้อพิจารณา

เพื่อเป็นการเผยแพร่ระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม จึงเห็นควรดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ ขออนุญาตเผยแพร่ระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าวผ่านทางเว็บไซต์ของจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ http://www.buriram.go.th/

๒.๒ แจ้งส่วนราชการทุกส่วนราชการภายในจังหวัด และอำเภอทุกอำเภอ ได้ทราบและถือปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยความถูกต้องต่อไป

๓. ข้อเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบโปรดลงนามในหนังสือที่เสนอมาพร้อมนี้

(นายอนุพงศ์ สุขสมนิตย์)
หัวหน้าสำนักงานจังหวัดบุรีรัมย์

(นายธีรวัฒน์ วุฒิคุณ)
ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์

ลงนามแล้ว
นำเรียน ผวจ.บร.เพื่อโปรดทราบ

(นายกฤษฎา แก้วสองเมือง)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด รักษาราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์

ผอ.กลุ่มงานฯ ๙ ม.ค. ๖๒
จนท./พิมพ์
ตรวจ/ทาน นายวิศณุกร ลิ้มสูงเนิน
นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
๑๐ ม.ค. ๖๒

สำเนาคู่ฉบับ

ที่ บร ๐๐๑๗.๕/ว ๒๗๓

ศาลากลางจังหวัดบุรีรัมย์
๑๑๕๙ เขากระโดง
จังหวัดบุรีรัมย์ ๓๑๐๐๐

๑๑ มกราคม ๒๕๖๒

เรื่อง คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

เรียน หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการ และนายอำเภอทุกอำเภอ

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๒๖.๒/ว ๑๑๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๑

ด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ โดยให้ความสำคัญในเรื่อง การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อเป็นการเผยแพร่ระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำคู่มือ “การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” เพื่อเผยแพร่ให้ส่วนราชการได้ทราบและถือปฏิบัติด้วยความถูกต้อง รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นไปด้วยความถูกต้อง จังหวัดบุรีรัมย์จึงได้เผยแพร่ระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้ทุกส่วนราชการภายในจังหวัดได้ถือปฏิบัติด้วยความถูกต้อง โดยสามารถศึกษาระเบียบและกฎหมาย หรือ ดาวน์โหลดเอกสารคู่มือได้ทางเว็บไซต์ของจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ http://www.buriram.go.th/ **หัวข้อ การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป สำหรับอำเภอขอให้แจ้งส่วนราชการ/หน่วยงานในสังกัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้ทราบและถือปฏิบัติด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายกฤษฎา แก้วสองเมือง)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด รักษาราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์

สำนักงานจังหวัด
กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล
โทร ๐ ๔๔๖๖ ๖๕๖๒
โทรสาร ๐ ๔๔๖๖ ๖๕๖๒

รอง ผวจ.....
หน.สนจ.....
ผอ.กลุ่มงานฯ.....
จนท./พิมพ์.....
ตรวจ/ทาน.....
(นายวิศณุกร สิ้มสุงเนิน)
นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ



คู่มือ
การป้องกัน
ผลประโยชน์ทับซ้อน

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
กระทรวงมหาดไทย
กันยายน ๒๕๖๑



'... ถ้าทุจริตแม้แต่นิดเดียว ก็ขอแช่งให้มีอันเป็นไป พูดอย่างนี้หยาบคาย แต่ว่าขอให้มีอันเป็นไป แต่ถ้าไม่ทุจริต สุจริตและมีความตั้งใจมั่นมั่นสร้างความเจริญ ก็ขอให้ต่ออายุได้ถึง ๑๐๐ ปี ส่วนคนไหนที่มีอายุมากแล้ว ขอให้แข็งแรง ความสุจริตจะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นอันตราย...'

'...ภายใน ๑๐ ปี เมืองไทยน่าจะเจริญ ข้อสำคัญ คือ ต้องหยุดการทุจริตให้สำเร็จและไม่ทุจริตเสียเอง...'

กระแสพระราชดำรัส
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช
พระราชทานแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัด
ในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ
เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๖

คำนำ

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ถือเป็นการคอร์รัปชันประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดกฎหมายและจริยธรรม เมื่อผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องส่งผลให้มีการใช้อำนาจไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจ และทำให้ละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและความเป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน โดยเฉพาะผลประโยชน์ของประชาชนในชุมชนต้องเสียหาย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แก่ การใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และมาตรการไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ

ดังนั้น ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้เท่าทันและไม่ตกเป็นเครื่องมือให้บุคคลอื่นแสวงหาผลประโยชน์

กระทรวงมหาดไทย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อไป

กระทรวงมหาดไทย

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ นิยามศัพท์ผลประโยชน์ทับซ้อน	๑
บทที่ ๒ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๖
บทที่ ๓ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกัน “ผลประโยชน์ทับซ้อน”	๑๒
บทที่ ๔ กรณีศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อนของกระทรวงมหาดไทย	๑๖
บรรณานุกรม	๒๓
ที่ปรึกษา/คณะผู้จัดทำ	๒๔

บทที่ ๑
นิยามศัพท์ผลประโยชน์ทับซ้อน

.....

ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests)

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ขัดกัน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นความผิดเชิงจริยธรรมและเป็นความผิดขั้นแรกที่จะนำไปสู่การทุจริต



ผลประโยชน์ส่วนตัว Private Interest เป็นผลตอบแทนที่บุคคลได้รับโดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆ เพื่อสนองความต้องการทั้งหลาย ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)

๑. ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ้น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

๒. ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรมอื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิแนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่า แม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ Public Interest สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุขแก่กลุ่มบุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะยังหมายถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิก การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้โดย

- ◊ ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ◊ ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ◊ ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ◊ ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- ◊ หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- ◊ หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ◊ ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่

- ◊ ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่ง ขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

หน้าที่สาธารณะ (public duty) หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ ประโยชน์สาธารณะ (public interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่น ๆ ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

สำนักงาน ก.พ. ได้นิยามความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ Conflict of Interests หมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองข้าราชการ พนักงาน บริษัท หรือผู้บริการมีผลประโยชน์ส่วนตัวมากจนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนาในรูปแบบที่หลากหลาย จนกระทั่งกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เห็นว่าเป็นความผิด ตัวอย่างการกระทำดังกล่าวมีให้พบเห็นได้มากในสังคม ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักได้ส่งผลเสียหายให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติ ก่อให้เกิดการกระทำที่ผิดจริยธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแต่กลับตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเป็นหลัก

ความขัดแย้ง Conflict สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยเป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้น เมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดแนวทางปฏิบัติ หรือผลประโยชน์



ผลประโยชน์ทับซ้อนกับการทุจริตคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชัน คือการทุจริตในระดับที่สูงสุด ส่วนความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (ผลประโยชน์ทับซ้อน) ถือว่าเป็นความผิดระดับต้น บางกรณียังไม่ใช่การ “คอร์รัปชัน” แต่เป็นพฤติการณ์อาจเป็นต้นเหตุของการคอร์รัปชันได้

รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Acceptance of Benefit) เช่น รับของขวัญเงินสนับสนุน เงินที่ลูกค้าของหน่วยงานบริจาคให้

๒. การทำธุรกิจกับตนเอง (Self-Dealing) หรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานตนเอง เช่น มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานต้นสังกัด

๓. การทำงานหลังออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณไปแล้ว (Post-Employment) เช่น ลาออกจากหน่วยงานไปทำงานในหน่วยงานที่ดำเนินธุรกิจประเภทที่ตนเองเคยมีอำนาจควบคุมกำกับดูแล

๔. การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) เช่น ตั้งบริษัทดำเนินการธุรกิจที่แข่งขันหรือรับงานจากต้นสังกัด

๕. การใช้สมบัติของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using Employer’s Property for Private Usage) เช่น การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ส่วนตัว

๖. การรับรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) เช่น ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ตนเอง

๗. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork Barreling)

บทที่ ๒
กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

.....

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๖ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา ๑๒๖ นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือ บริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่

เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้น ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจ ของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็น เจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความมีอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (๒) หรือ (๓) ต้องดำเนินการไม่ให้มีลักษณะดังกล่าว ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๑๒๗ ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา ๑๒๖ (๔) ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๒๘ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์

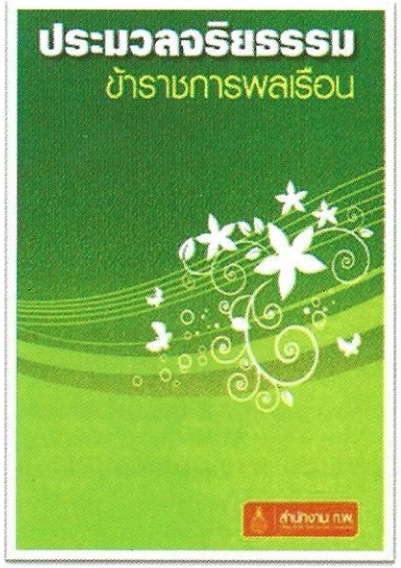
อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติที่ให้ตามประเพณีหรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจาก การเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒๙ การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในหมวดนี้ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

๒. ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน



๒.๑ ส่วนคำปรารภได้กล่าวถึงค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๙ ข้อ ดังนี้

(๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

(๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ

(๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

(๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย

(๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

(๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

(๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐานมีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

(๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

๒.๒ หมวด ๒ ข้อ ๕ ให้ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณส่วนตัวมาประกอบการใช้ดุลยพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น เพราะความชอบหรือชัง

(๒) ไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต โดยชอบด้วยกฎหมาย



(๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัวซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน้าที่ ทั้งนี้ ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัยให้ข้าราชการผู้นั้น ยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาเมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

(๔) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่น ในราชการรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลักในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่มอันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

๒.๓ หมวด ๒ ข้อ ๖ ให้ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวมโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่เรียกรับหรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียกรับหรือยอมจะรับของขวัญแทนตนหรือญาติของตน ไม่ว่าก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(๒) ไม่ใช้ตำแหน่งหรือการกระทำการที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพราะมีอคติ

(๓) ไม่เสนอหรืออนุมัติโครงการดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญาซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่น จะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

บทที่ ๓
แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกัน “ผลประโยชน์ทับซ้อน”

.....

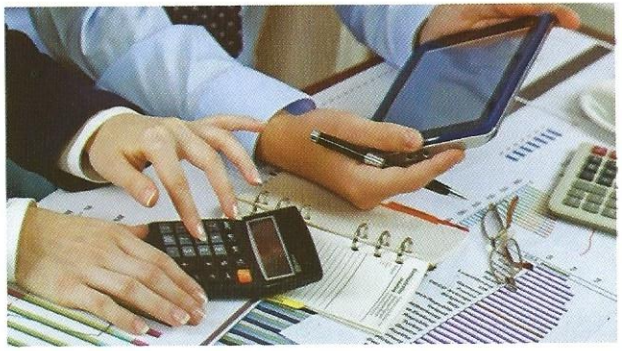
แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติงาน

เรื่องตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชี

« กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องประกาศให้ตำแหน่งที่มีความสำคัญมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ไม่ต้องยื่นบัญชีฯ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อต้นสังกัด (มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๓๐) (ตามกฎหมายใหม่จะต้องมีการประกาศตำแหน่งที่จะให้ยื่นบัญชีก่อน ซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายเดิมซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชี)

« กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐต้องยื่นบัญชีทุกตำแหน่ง



เรื่องคู่สมรส

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยคู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (มาตรา ๑๐๒ วรรคท้าย)

เรื่องการดำเนินการกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

กำหนดว่าเมื่อมีการเปรียบเทียบบัญชีแล้ว หากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจะเป็นเหตุเข้าลักษณะร่ำรวยผิดปกติ ตามบทนิยามคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ซึ่งตามมาตรา ๑๑๓ กำหนดให้ต้องไปไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

เรื่องการยื่นบัญชี (มาตรา ๑๐๕)

« กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน

« ไม่ได้กำหนดการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี

« ไม่ได้ให้ทายาทยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเจ้าพนักงานของรัฐตาย

« ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระยื่นเมื่อเข้าและพ้นจากตำแหน่ง

« เจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือจากตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๐๒ นอกจากต้องยื่นเมื่อเข้าและพ้นจากตำแหน่งแล้ว ต้องยื่นทุกสามปีตลอดระยะเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

« กรณีพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งภายในหนึ่งเดือน ผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน



กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่

« กรณีเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วย เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใหม่

เรื่องการเปิดเผยบัญชี

« นอกเหนือจากตำแหน่งตามกฎหมายเดิมแล้ว เพิ่มตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยมากขึ้น โดยระบุให้เปิดเผยบัญชีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (มาตรา ๑๐๖)

« กำหนดให้ต้องเปิดเผยที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

« การเปิดเผยบัญชีต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้

เรื่องการแจ้งเตือนให้ยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบ กรณีไม่ยื่นบัญชีหรือกรณียื่นมาแล้วแต่ไม่ครบถ้วน

« กำหนดให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสือไปยังผู้ยื่นบัญชีก่อน

« เมื่อหน่วยงานแต่งตั้งหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งกรณี

ตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีต่อ ป.ป.ช. ต้องแจ้ง ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วัน

เรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน

« ยังคงหลักการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

« พนักงานเจ้าหน้าที่/พนักงานไต่สวนมีอำนาจตามมาตรา ๓๔ (๑) (๒) (๓)

เรื่องการเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สิน (มาตรา ๑๑๑)

« เปิดเผยผลว่าบัญชีทรัพย์สินมีความผิดปกติหรือไม่

« การเปิดเผยให้ประชาชนทราบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เรื่องการขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก

« คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ตามที่จำเป็น

« คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงิน หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบความถูกต้องหรือความมีอยู่จริงตามที่ปรากฏในรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทรัพย์สินหรือหนี้สินอื่นใดที่มิได้แจ้งไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

เรื่องการดำเนินคดีกรณีจงใจไม่ยื่น/ปกปิด/ยื่นเท็จ

« การวินิจฉัยว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ จงใจไม่ยื่น/ปกปิด/ยื่นเท็จ ต้องประกอบด้วยพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วย (มาตรา ๑๑๔)

« มีการกำหนดเรื่องการแจ้งข้อกล่าวหาและระยะเวลาชี้แจงข้อกล่าวหาให้มีความชัดเจน

« เขตอำนาจศาลได้กำหนดให้มีการยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

บทที่ ๔
กรณีศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อนของกระทรวงมหาดไทย

.....

กรณีที่ภรรยา และญาติเป็นผู้รับเหมา

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า หลายกรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเอง แต่เป็นกิจการของคู่สมรส มีทั้งจดทะเบียนไม่จดทะเบียน หรือเดิมจดทะเบียนแล้วมาหย่าขาดกันก่อนมาเป็นคู่สัญญากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นของญาติสนิท บิดา มารดาและพี่น้องบุตร บางกรณีดูเหมือนเป็นความจงใจเลี่ยงกฎหมาย ตัวอย่างเช่นกรณีของเทศบาลตำบลเนินมะปราง จ.พิษณุโลกที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนมาก เพราะเกิดการลอบวางเพลิงที่ว่าการอำเภอเนินมะปราง ซึ่งตำรวจเผยว่ามาจากความขัดแย้งในเทศบาล นอกจากนี้ยังรายงานว่าจังหวัดกำลังสอบสวนหาข้อเท็จจริงการกล่าวหาว่าสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้านร้องว่าฝ่ายบริหารมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาจ้าง ก่อสร้างถนน คู่สัญญาเป็นพี่น้องกัน ส่วนฝ่ายบริหารก็ร้องว่าภรรยาสมาชิกเทศบาลฝ่ายค้านทำสัญญาซื้อขายน้ำมันกับเทศบาลตำบลเนินมะปราง ซึ่งกรณีนี้อยู่ระหว่างการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง

เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัดน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะหรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้มีต้นตอ

จากการที่ผู้บริหารมีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก็งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

กรณีนายก อบจ.พิษณุโลกเช่ารถบริษัทตนเอง

กรณีนี้ได้รับความสนใจมาก เนื่องด้วยความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกมีสูง ข้อเท็จจริงคือจาก นายก อบจ.พิษณุโลกได้ทำสัญญาเช่ารถกับบริษัทพิษณุโลกยานยนต์ จำกัด ซึ่งนายก อบจ.พิษณุโลก เป็นกรรมการของบริษัทและเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท เพื่อไปทัศนศึกษาตามโครงการสัมมนาและทัศนศึกษาดูงานของคณะผู้บริหารและข้าราชการ อบจ.พิษณุโลก ในกรณีเดิมจังหวัดพิษณุโลกวินิจฉัยว่านายก อบจ.เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา แต่ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ว่านายก อบจ. ไม่ต้องให้พ้นจากตำแหน่งเพราะใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ การเข้าเป็นคู่สัญญากับ อบจ. ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นสัญญาสัมปทานเท่านั้น สัญญานายก อบจ.พิษณุโลกทำกับบริษัทเป็นเพียงสัญญาธรรมดา แต่ในที่สุดนายก อบจ. ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุความขัดแย้งใน อบจ. ซึ่งประเด็น “สัญญาสัมปทาน” ใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัดแสดงความลักลั่นในกฎหมายที่กำหนดลักษณะห้ามเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันระหว่างประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น

กรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จว.ลำปาง

เรื่องของเทศบาลตำบลแจ้ห่มเป็นกรณีที่ทำให้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม เพราะจากกรณีนี้ มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ๒ คนพ้นจากสมาชิกภาพตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อม ในห้างหุ้นส่วนจำกัดชัยประสิทธิก่อสร้าง ซึ่งมีสัญญา

ขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม โดยสมาชิกคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วน สมาชิกอีกคนหนึ่งเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหุ้นส่วนอีกคนของห้างฯ ส่วนนายกเทศมนตรีเป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของหุ้นส่วนของห้างฯ ทั้งที่ในระยะบริเวณรัศมี ๑๐ กิโลเมตรของสำนักงานเทศบาลตำบลแจ้ห่ม สถานีบริการแห่งนี้ใกล้กับสำนักงานฯ มากที่สุด สถานีอื่นๆ อยู่ห่างไปถึง ๘-๑๕ กม. ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็วินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้พ้นสมาชิกภาพ ในกรณีนี้สมาชิกสภาทั้งสองคนได้ลาออกก่อนการวินิจฉัย ส่วนนายกเทศมนตรีจังหวัดพิษณุโลกมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งแม้เป็นพี่น้องกับหุ้นส่วนของห้างฯ ก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ในกิจการของห้างฯ แต่อย่างใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงวินิจฉัยว่ามิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมัน

การให้เช่าที่ดินของสมาชิกเทศบาล เทศบาลตำบลประชาธิปัตย์

สำหรับในกรณีของเทศบาลตำบลประชาธิปัตย์ จ.ปทุมธานี ไม่ใช่การที่สมาชิกสภาเทศบาลขายสินค้าและบริการของบริษัทตนให้เทศบาล หากเป็นเรื่องของสมาชิกสภาให้เทศบาลเช่าที่ดินเพื่อเก็บพัสดุและที่พักคนงาน ในระยะแรกประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เนื่องจากเทศบาลไม่มีที่ สมาชิกสภาท่านนี้อนุญาตให้เทศบาลใช้โดยไม่คิดมูลค่า แต่ในปี ๒๕๔๑ สมาชิกสภาได้แจ้งต่อทางเทศบาลว่าต้องการใช้ที่ดิน แต่หากเทศบาลต้องการใช้ ก็ให้เช่าเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท ซึ่งเทศบาลก็ทำสัญญาเช่าที่ดินกับสมาชิกท่านนี้ระยะเวลา ๓ ปี จาก ๒๕๔๑-๒๕๔๓ และได้ต่อสัญญาอีก ๓ ปีคือ ๒๕๔๔-๒๕๔๗ แต่นายกเทศมนตรีคนใหม่ที่เพิ่งเข้าดำรงตำแหน่งได้ร้องเรียนเรื่องนี้ขึ้นว่าสมาชิกสภามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล สมาชิกสภาดังกล่าวจึงบอกเลิกสัญญาและคืนเงินค่าเช่า พร้อมทั้งลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และลงสมัครเลือกตั้งซึ่งก็ได้รับเลือกกลับมาอีก

การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของเอง หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่าสภาท้องถิ่น เป็น “สภาผู้รับเหมา” จริงอยู่ว่าการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและในบทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้นำไปสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ

กรณีค่าโง่ขุดลอกห้วยกระดูกเสือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น

กรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๔๕ โดย อบต.โนนทอง ได้ร้องเรียนว่า อบจ.ขอนแก่น อนุมัติโครงการซ้ำซ้อนและมีการแอบอ้างเบิกเงินโดยไม่ได้ทำงานจริง ข้อเท็จจริงคือ อบต.โนนทอง ได้ทำโครงการขุดลอกลำห้วยกระดูกเสือโดยได้รับงบประมาณจากกรมการปกครอง ในการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ จำนวน ๕๑๐,๓๐๐ บาท ซึ่งได้ดำเนินโครงการดังกล่าวตั้งแต่ ๒๖ พฤศจิกายน และเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่กลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๔ พร้อมกับปักป้ายชื่อโครงการและเบิกจ่ายเรียบร้อยแล้ว ต่อมา อบจ.ขอนแก่นได้อนุมัติโครงการขุดลอกลำห้วยกระดูกเสือ ซึ่งบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๕ แต่เจ้าหน้าที่พัสดุได้บันทึกขออนุมัติดำเนินโครงการขุดลอกฯ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ งบประมาณ ๕๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งนายก อบจ. ได้ลงนามอนุมัติเห็นชอบ

ให้ดำเนินการในวันเดียวกัน ปรากฏว่า อบจ.ขอนแก่นได้จัดจ้าง หจก. ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เป็นผู้รับจ้าง ให้ขุดลอกคลองยาว ๙๖๙ เมตร และได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม โดย หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เข้าดำเนินการวันที่ ๒๗ ธันวาคม และส่งมอบงานในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๕ โดยนำเครื่องจักรไปขุดลอกต่อท้ายโครงการที่ขุดลอกฯ ของ อบต.โนนทอง ที่ทำเสร็จไปแล้วอีก ๙๓ เมตร พร้อมทั้งปักป้ายโครงการและถ่ายภาพป้ายโครงการเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายจาก อบจ.ขอนแก่น ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๗ มกราคมและเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้รับจ้างเมื่อวันที่ ๘ มกราคม นอกจาก หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือปักป้ายของ อบจ. แล้ว และยังทำลายป้ายโครงการเดิมของ อบต.โนนทอง ทิ้ง แต่ชาวบ้านไปพบเข้าจึงนำมาให้ อบต.เพื่อดำเนินการร้องเรียนเรื่องนี้จึงปรากฏแก่สาธารณะ

กรณีที่สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับเหมาเองหรือเป็นหุ้นส่วน

การศึกษาพบว่ามีหลากหลายลักษณะของการที่สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเข้ามารับเหมางานของเทศบาล กรณีที่พบจะมีทั้งที่เข้ามาโดยตรง ในฐานะของหุ้นส่วน เช่นกรณีของเทศบาลตำบลบ้านโตนด จ.สุโขทัย โดยเทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดคีรีมาศก่อสร้าง ให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองน้ำหักตำบลโตนด จ.สุโขทัย โดยมีหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างฯเป็นผู้ลงนาม ซึ่งการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ต่อมาหุ้นส่วนผู้จัดการได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯ และ ลงรับสมัครเป็นสมาชิกสภา และได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และได้ขอเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างแทนตน ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้จะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนวันเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีฐานะเป็นหุ้นส่วนของห้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างได้ทำหลังจากวันที่ได้รับเลือก

ตั้งเข้ามา จึงถือว่าเป็นคู่สัญญากับเทศบาล ซึ่งต้องถูกถอดถอนสมาชิกภาพแม้แต่เมื่อเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก็ยังถือว่าสมาชิกสภาผู้นี้มีผลประโยชน์จากบริษัทคีรีมาศก่อสร้างอยู่ดี ซึ่งยังเป็นคู่สัญญากับเทศบาล กรณีชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเทศบาล มิได้มีข้อห้ามบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

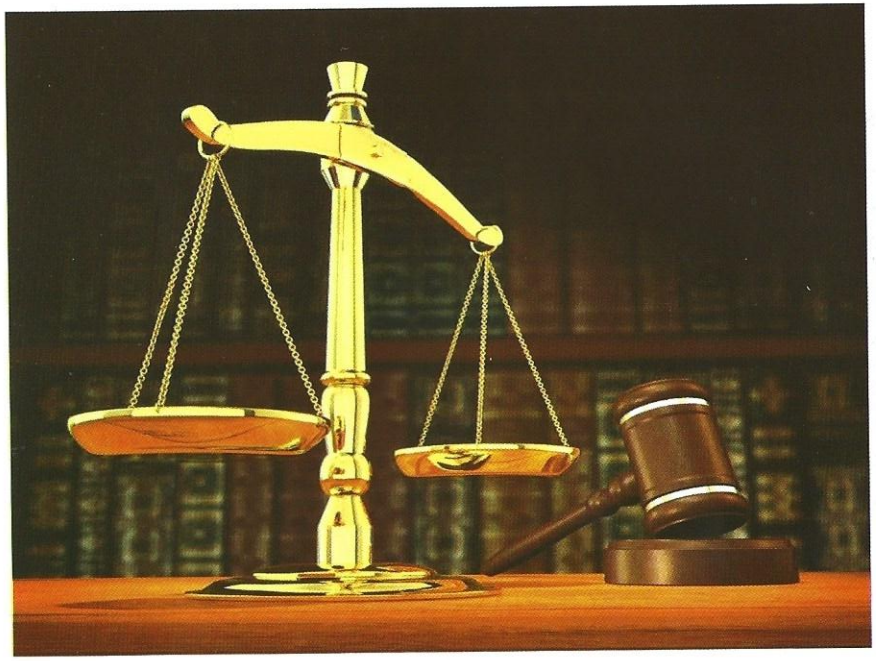
การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้งของผลประโยชน์ได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์ปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากเทศบาล ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก

กรณีคณะเทศมนตรีเทศบาลเมืองกำแพงเพชร

ส่วนกรณีเทศบาลเมืองกำแพงเพชรพบว่านายกเทศมนตรีและเทศมนตรีขายสินค้าหรือบริการของบริษัทตนเองให้กับเทศบาล เทศบาลเมืองกำแพงเพชรซื้อรถจักรยานยนต์จากบริษัท ที เค ซีมอเตอร์ไบค์ ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการบริษัท โดยเทศมนตรีเมืองกำแพงเพชรเป็นผู้ลงนามในฐานะผู้ซื้อ รวมทั้งการที่เทศบาลนำรถเทศบาลยี่ห้อนิสสันไปตรวจเช็คสภาพที่บริษัทนิสสันกำแพงเพชร ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการบริษัท โดยกล่าวว่าเป็นศูนย์นิสสันแห่งเดียวในจังหวัด นอกจากนั้น เทศมนตรีในฐานะผู้จัดการและเจ้าของโรงพิมพ์ศรลัมพ์ได้เป็นผู้รับจ้างเทศบาลพิมพ์หนังสือพิมพ์เทศบาลเมืองกำแพงเพชร รวมทั้งเทศมนตรีอีกท่านในฐานะหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนกรุงทอง ไฮฟาย วีดีโอ ซึ่งเทศบาลเมืองกำแพงเพชรได้ทำการซื้อวัสดุอุปกรณ์จากห้างฯ นี้ รวมทั้งคอมพิวเตอร์ ในกรณีสุดท้ายเทศมนตรีได้แจ้งว่าได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯ สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าในกรณีของเทศบาลเมืองกำแพงเพชร ทั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทั้ง ๒ คนมีส่วนได้เสียในสัญญา สำหรับเทศมนตรีที่ลาออกจากเป็นหุ้นส่วนนั้น คำวินิจฉัยชี้ว่ามิได้ลาออกจริง เนื่องจากห้างฯ นี้มีหุ้นส่วนอยู่เพียง ๒ คน ถ้าลาออกจริงและเหลือผู้ถือหุ้นเพียง ๑ คนซึ่งไม่อาจคงสภาพห้างฯ มีผลเป็นการเลิกห้างฯโดยปริยาย หากแต่เทศมนตรีก็ยังทำการค้าขายกับห้างนี้ นั่นแสดงว่าเทศมนตรียังคงเป็นหุ้นส่วนของห้างฯ



บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (๒๕๖๑, ๒๑ กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๕๒ ก. หน้า ๑-๘๐.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๙). คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. กรุงเทพฯ.

สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (๒๕๕๖), คู่มือการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้ดำเนินกิจการที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา ๑๐๐ แห่ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สป. เอกสารเรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.

ที่ปรึกษา/คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

๑. นายฉัตรชัย	พรหมเลิศ	ปลัดกระทรวงมหาดไทย
๒. นายนิสิต	จันทร์สมวงศ์	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงมหาดไทย
๓. นายเชษฐา	โมสิกรัตน์	ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย

คณะผู้จัดทำ

๑. น.ส.รัตนา	สรภูมิ	ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
๒. น.ส.นนทญา	หงษ์รัตน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๓. นายพิชิต	สวนะปรีดี	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๔. น.ส.ประกายแก้ว	ใจเดียว	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
๕. นายพีรพัฒน์	ขุนสวัสดิ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
๖. น.ส.ทัศนีย์	เอี่ยมเอม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๗. น.ส.ยุวดี	กอบัว	เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานมหาดไทย
๘. นายพุฒิพงษ์	โชชัย	เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานมหาดไทย