

การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ



นายวุฒิพงษ์ พาณิชย์สวย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2542

ISBN 974-334-410-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CONFLICT OF PERSONAL INTEREST AND PUBLIC OFFICE

WUTTHIPONG PANICHSUAY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements

for the Degree of Master of Laws in Law

Department of Law

Faculty of Law

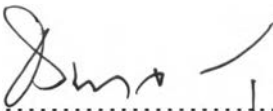
Chulalongkorn university

Academic Year 1999

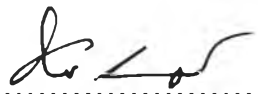
ISBN 974-334-410-1


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ
โดย นายวุฒิมพงษ์ พาณิชย์สวย
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

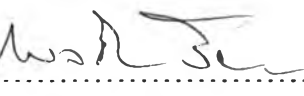
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ธอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรวงศ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. จิรนิติ หะวานนท์)

วุฒิพงษ์ พาณิชยัสวอย : การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ :
(CONFLICT OF PERSONAL INTEREST AND PUBLIC OFFICE)

อ. ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หน้า. ISBN 974-334-410-1

เจตนารมณ์ของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ หรือการห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ต้องการลดขนาดของอิทธิพลหรือผลประโยชน์ส่วนตัวอันไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ ผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวอื่น ๆ มิให้มีส่วนสัมพัทธ์ต่อคุณธรรมในการปฏิบัติภารกิจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ เพื่อป้องกันการทุจริตในตำแหน่งและเสริมสร้างหลักสุจริตธรรมในการบริหารการเมืองการปกครองแบบสากล กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ได้พัฒนากฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติ และมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสมก่อนประเทศไทย จึงควรนำแนวทางดังกล่าวมาพัฒนากฎหมายไทยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การนำแนวทางการพัฒนากฎหมายดังกล่าวมาใช้ควรกำหนดให้เป็นแนวทางเดียวกัน และควรขยายขอบเขตของข้อห้ามและสภาพบังคับให้เหมาะสมและกว้างขวางยิ่งขึ้น ตัวอย่างกรณีดังกล่าวควรครอบคลุมถึงการมีส่วนได้เสียทางการเงินในกรณีต่าง ๆ แต่กำหนดกรณียกเว้น เช่น การเปิดเผยข้อเท็จจริง กำหนดมาตรการการถอดถอนการขาดคุณสมบัติ การทำงานเอกชนควรควบคุมถึงตำแหน่งในองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร การประกอบวิชาชีพ แต่ยกเว้นการแสวงหารายได้จากภายนอกบางกรณี ส่วนการทำงานภายหลังพ้นตำแหน่ง ควรกำหนดข้อห้ามตามลำดับความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลา, ตำแหน่ง และลักษณะของการเกี่ยวข้องในแต่ละกรณี

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิสิต ว. พาณิชยัสวอย
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ว. อุ.
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

3971782434 : MAJOR LAW

KEY WORD : CONFLICT/CONFLICT OF INTEREST

WUTTHIPONG PANICHSUAY : CONFLICT OF PERSONAL INTEREST AND PUBLIC OFFICE. THESIS ADVISOR : PROF. DR. BAVORNSAK UWANNO. : pp. ISBN 974-334-410-1

The aim of rules regulating conflict of personal interest and public office or conflict-of-interest restriction is prevent the undue influence of personal gains from dominating, or appearing to dominate, the relevant merits of public office when he or she makes decisions. In other countries, such as the United States and Britain, have developed these rules before, usually focus on financial gains in several matters not only partial in contracts.

In the present time, the rules should be applied more consistently and their scope extended, especially should empower the legal enforcement. For example to include : the official positions are full subject to criminal sanction, civil penalties, administrative or other remedies in different prohibitions, when he or she have financial interests in several matters; concurrent private employment interests or outside compensation and postemployment interests

Therefore, these aforesaid prohibitions under the U.S. and British laws should be adopted to implement the stringent conflict-of-interest rules in Thai legal system.

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิสิต.....จ. ปานิชสุย.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาอ. อ.
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ก็เนื่องจากความเมตตาของบรรดา ท่านคณาจารย์ผู้มีพระคุณทั้งหลายที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนอนุเคราะห์ต่อผู้เขียน เป็นเหตุ บันดาลใจให้ผู้เขียนมีความพยายาม มุมนะ พากเพียร จัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอสำนึกพระคุณอันสูงส่งนี้ไว้อย่างมิรู้ลืม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำแนะนำแนวทางเขียนข้อคิดต่าง ๆ ตลอดจนให้ความรู้ และตรวจสอบควบคุมการเขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ประธานกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์, รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์, และอาจารย์ ดร. จิรนิติ หะวานนท์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน ตลอดจนคำแนะนำ แนวความคิด ความรู้ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่สนับสนุนและให้กำลังใจในการทำ วิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณคุณธัญลักษณ์ เกตุศร ที่ชักชวนให้ผู้เขียนศึกษาต่อระดับปริญญาโท นิติศาสตร์ ปลายอำเภอเมืองชัยนาท 2 ท่าน ที่ให้คำรับรองความประพฤติของผู้เขียน บรรดา เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่ให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทางวงการนิติศาสตร์ อยู่บ้าง ผู้เขียนขอน้อมอุทิศเป็นกตเวทิตาคุณแก่ บิดา มารดา คณาจารย์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชากร

วุฒิพงษ์ พาณิชยัสวอย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตของการศึกษา	5
การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) คือการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ ไม่รวมถึงการขัดกัน แห่งหน้าที่ และไม่รวมถึงผลประโยชน์ส่วนตัวในทางมโนคติ	
4. สมมุติฐานของการศึกษา	6
5. วิธีการศึกษา	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 จริยธรรมสาธารณะและการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากตำแหน่ง สาธารณะ	8
1. ความหมายของ "ตำแหน่งสาธารณะ" (public office)	8
1.1 รากฐานของรัฐสมัยใหม่แยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองจากรัฐที่เป็น สถาบัน	8
1.2 บทบาทหน้าที่แห่งความเชื่อถือไว้วางใจของบุคคลสาธารณะ	10
2. จริยธรรมส่วนตัวกับจริยธรรมสาธารณะ (private and public ethics)	11
2.1 การแบ่งแยกประเภทของจริยธรรมขึ้นอยู่กับใครเป็นผู้ครอบงำ (who is governed)	11
2.2 ที่มา, ภารกิจ, เนื้อหา ของจริยธรรมทั้งสองแตกต่างกัน	12

สารบัญ

	หน้า
3. ความถูกต้องตามกฎหมายของการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว (legitimacy of personal gain)	14
3.1 การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล	14
3.2 การจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	15
4. การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์	16
4.1 เจตนากรณีในการควบคุมเพื่อลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้อง	16
4.2 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการป้องกันทุจริต	19
4.3 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีความใกล้ชิดกับ หลักการไม่มีส่วนได้เสีย (impartiality principle)	20
บทที่ 3 การจำแนกประเภทการขัดกันแห่งผลประโยชน์และสภาพบังคับ : กรณี ศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ	22
<u>กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา</u>	22
1. เจ้าพนักงานมีประโยชน์ส่วนตัวทางการเงิน (financial interest)	22
1.1 องค์ประกอบความผิด	23
1.2 ความหมายของผลประโยชน์ทางการเงิน	24
1.3 ผลของการฝ่าฝืนและกรณียกเว้น	25
2. ผู้ดำรงตำแหน่งมีผลประโยชน์ในการประกอบธุรกิจเอกชน และการมีรายได้จากภายนอก (outside compensation)	26
<u>กฎหมายอาอาสหรัฐ</u> (18 U.S.C. 205, 209, 216)	26
2.1 เจ้าพนักงานใช้สิทธิเรียกร้องเป็นปฏิบัติ ต่อผลประโยชน์ของสหรัฐ	26
2.2 เจ้าพนักงานรับเงินเดือน, เงินช่วยเหลือ, เงินได้เสริม จากภายนอก	27
<u>กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม</u> (Ethics Reform Act)	28
2.3 สมาชิกสภาองเกรสและเจ้าหน้าที่บางประเภทหารายได้ ภายนอกได้บางกรณี แต่ห้ามประกอบวิชาชีพ	28
2.4 เจ้าหน้าที่บางตำแหน่งกับของขวัญและการเดินทาง (gifts and travel)	29

สารบัญ

	หน้า
3. ผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพของอดีตเจ้าพนักงาน.....	31
3.1 องค์ประกอบความผิด	32
(1) การกระทำเป็นตัวแทนบุคคลอื่นเพื่อใช้อิทธิพล กับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่.....	32
(2) การช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำทางการค้า	35
(3) การเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของคณะบุคคล ต่างชาติ.....	35
3.2 ผลของการฝ่าฝืนและข้อยกเว้น.....	36
<u>กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ</u>	38
1. จรรยาบรรณ (etiquette) ของบุคคลสาธารณะ	38
- รัฐมนตรี	38
- ข้าราชการอื่น	40
- สมาชิกสภาสามัญ	41
2. กฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government Act).....	42
- การห้ามสมาชิกสภามีส่วนได้เสียทางการเงิน	42
- คำว่า "ประโยชน์ได้เสียทางการเงิน" (peccuniary interest).....	42
- กรณีไม่ถือมีส่วนได้เสีย.....	43
- การเปิดเผยส่วนได้เสีย	45
- ผลของการฝ่าฝืน	45
บทที่ 4 การจำแนกประเภทการขัดกันแห่งผลประโยชน์และสภาพบังคับ :	
ศึกษากรณีประเทศไทย	46
1. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่	48
- กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	48
- การไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา คำสั่งทางปกครอง	48

สารบัญ

	หน้า
2. กฎหมายไทยห้ามการมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือสัมปทาน	50
การขาดคุณสมบัติหรือต้องพ้นตำแหน่ง	50
2.1 รัฐธรรมนูญห้าม ส.ส., ส.ว., และรัฐมนตรี รับสัมปทานผูกขาดหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ	50
2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น	51
2.3 กรรมการหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบางแห่ง	53
<u>ความรับผิดทางอาญา</u> (กรณีมีส่วนได้เสียในสัญญา)	56
2.4 เจ้าน้ำที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต.....	56
- ความหมายของ “เจ้าน้ำที่รัฐ”	56
- องค์ประกอบความผิด (มาตรา 100).....	58
- การเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญา (ม. 152).....	61
3. กฎหมายไทยห้ามมีส่วนได้เสียพร้อมกับการทำงาน ในธุรกิจเอกชน	62
<u>การขาดคุณสมบัติหรือต้องพ้นตำแหน่ง</u> (ตามรัฐธรรมนูญ)	62
3.1 รัฐธรรมนูญปัจจุบันห้ามหลายกรณี.....	62
3.1.1 ห้ามรัฐมนตรี, กกต., ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดำรงตำแหน่งในธุรกิจเอกชน.....	62
3.1.2 ห้าม กกต., ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบวิชาชีพอิสระ.....	62
3.1.3 ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ในธุรกิจเอกชน.....	63

สารบัญ

	หน้า
<u>ความรับผิดทางอาญา</u> (ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามทุจริต).....	63
3.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะ ดำรงตำแหน่งในธุรกิจเอกชน	64
3.3 เจ้าหน้าที่รัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนอกเหนือ จากที่ควรได้ตามกฎหมาย.....	65
<u>ความผิดทางวินัยบางประการ</u>	67
3.4 ข้าราชการพลเรือนกับตำแหน่งในธุรกิจเอกชน	67
3.5 ข้าราชการพลเรือนกับของขวัญอันมีค่า	67
4. การขยายความรับผิดทางอาญาของอดีตเจ้าหน้าที่รัฐ	68
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ	70
รายการอ้างอิง	78
ภาคผนวก	82
ภาคผนวก 1 Bribery, Graft and Conflicts of Interest	
ภาคผนวก 2 The Ethics Reform Act 1989	
ภาคผนวก 3 The Local Government Act 1972	
ภาคผนวก 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542	
ประวัติผู้เขียน	120