

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ของผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	พงศกร เส็งประเสริฐ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องตระหนักถึงผลประโยชน์ ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว และปฏิบัติตัวให้เป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนรวม ทั้งทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค ผู้บริหารท้องถิ่นและ สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องมีจริยธรรมเพียงพอที่จะไม่ให้เกิดการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อถือ แต่จริยธรรมเพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอที่จะควบคุมพฤติกรรม ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ จึงทำให้เกิดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมากทั้งที่ตั้งใจกระทำและไม่ตั้งใจกระทำ จึงได้มีมาตรการทางกฎหมาย ควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีมาตรการโดยสรุปดังนี้ (1) ข้อกำหนดในขณะดำรงตำแหน่ง ได้แก่ (1.1) การกำหนดข้อปฏิบัติ เช่น การห้ามรับค่าตอบแทนอื่น การห้ามดำรงตำแหน่งอื่น การห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสีย การห้ามรับ ของตอบแทน เป็นต้น (1.2) การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (1.3) การจัดตั้งคณะกรรมการ กำกับดูแล ได้แก่ คณะกรรมการจริยธรรม และ (2) ข้อกำหนดหลังพ้นจากตำแหน่ง เช่น การห้ามผู้ที่ พ้นจากตำแหน่งยังไม่ถึงสองปีเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น โดยที่มาตรการดังกล่าวคล้ายคลึงกับ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษแตกต่างกัน เพียงมาตรการของประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งทรัสต์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ จึงกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบทำให้มีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดกลไกตรวจสอบในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นฝ่าฝืนมาตรการตามรัฐธรรมนูญ หรือการที่ไม่กำหนดให้นำมาตรการข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งมาใช้กับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับหนึ่ง แต่ไม่แก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกันหรือเหมือนกัน ทำให้กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในความหมายของคำว่า “การมีส่วนได้เสีย” เพราะถ้อยคำดังกล่าวยังขาดความชัดเจนจนเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ การศึกษานี้จึงได้อธิบายหลักการและเหตุผลตลอดจนมาตรการทางกฎหมายควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพ มีความเป็นมาตรฐานเดียวกันและมีความชัดเจน จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นลดน้อยหรือหมดไป อันเป็นการลดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าของประเทศไทยมีความเข้มแข็งต่อไป

Thesis Title	Legal Measures for Conflict of Interest Control for Local Administrators and Members of Local Government Organization
Author	Pongsakorn Sengprasert
Thesis Advisor	Professor Dr.Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2012

### **ABSTRACT**

The Management of Local Government Organization, Local Administrators and the Members of Local Government Organization generally act as authoritative agent in providing public services. Local Administrators and Members of Local Government Organization should be aware of public interests while refraining from their own interests. They should conduct the duties in a way that maintains reputation from public and assure that public services are equally and adequately provided. Although Local Administrators and Members of Local Government Organization need to maintain their code of conduct, in practice conflict of interest between Local Administrators and Members of Local Government Organization become more apparent in either intentional or unintentional manners. In response to this, the Central Government has been issued a number of measures including the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542, the Criminal Code, Municipality Act B.E. 2496, District council and Commune Administration Act B.E. 2537, Provincial Administration Act B.E. 2540, Pattaya City Administration Act B.E. 2542, and Bangkok Metropolitan Administration Act B.E. 2528. These measures cover (1) mandate measures such as restriction of benefit receipt, restriction of multi-office employment, restriction of conflict of interest, restriction of payment and reward; (2) Disclosure of personal interests and (3) the organization of ethical committee and (4) post office-employment restriction. These legal measures are similar to those used in US, UK and Canada although in Thailand there is no trust established for supporting the measures. Furthermore, the measures are scattered across legal frameworks and have drawbacks such as a law does not guide the investigation mechanism when Local Administrators or Members of Local Government Organization violate measures related to the Constitution. Another example

emphasizes the ignorance of linkage between relevant Local Government laws when one of these was amended. These lead to key of the study as Local Administrators and Members of Local Government Organization often unintentionally involve in the conflict of interest. This study, therefore, offers the rationalization of the measures to tackle the conflict of interest between Local Administrators and Member of Local Government Organization in order to prevent and reduce potential conflict in efficient and appropriate manners. This results in the suggestion for amendment of Local Government laws to tackle the problems of conflict of interest and improve reputation from public; thereby strengthening and bringing democratic systems at the grass-root level forward.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความเมตตา กรุณาตลอดจนความช่วยเหลือจาก ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนสละเวลาในการตรวจทานแก้ไข แนะนำแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ รองศาสตราจารย์ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้ความเมตตา ให้คำแนะนำต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี นอกจากนี้ขอขอบพระคุณ ดร.มานิช นามเดช ที่ให้ความช่วยเหลือในการตรวจทาน แนะนำแนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ในการนี้ผู้เขียนขอขอบคุณบิดามารดาและครอบครัวที่ให้การสนับสนุนด้านการศึกษา มาโดยตลอด และขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ นักศึกษาปริญญาโท เพื่อนร่วมงานและทุกท่านที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอรับไว้ผู้เดียว ส่วนคุณค่าและประโยชน์ใดๆ ที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนบุคคลทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

พงศกร เส็งประเสริฐ