

บทที่ 2

หลักและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการ และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Position Holder) หมายถึง บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยตำแหน่งดังกล่าวมีการกำหนดเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบไว้แตกต่างกันเช่นเดียวกับการแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้กำหนดที่มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไว้แตกต่างกันไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละฉบับ สำหรับบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วนั้นมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในส่วนของการแต่งตั้งประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (มาตรา 15 (2))¹ (Appointed Chairman or Director of the Electricity Generating Authority of Thailand) ที่กำหนดว่าห้ามแต่งตั้งผู้มีตำแหน่งการเมืองเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ โดยการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติมาตรฐานและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางด้วย คือกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ² เรื่องนี้เป็นกรณีศึกษาในหัวข้อเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับหลักการขัดกัน

¹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511. มาตรา 15 ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ห้ามแต่งตั้งประธานกรรมการ หรือกรรมการ

๑ล๑

๑ล๑

(2) เป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง

๑ล๑

๑ล๑

² ชาลูนชัย แสงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 236.

แห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักการดำรงตำแหน่งทางการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจ และแนวคิดเกี่ยวกับกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1.1 หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

1) คำว่า Conflict of Interest หรือการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน คือ สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ ได้มีผลประโยชน์อันเป็นเรื่องของส่วนตัว แต่ผลประโยชน์ดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ใน ตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ อันเป็นผลทำให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจ บนพื้นฐานที่เที่ยงธรรม (Justice) หรืออาจกล่าวได้ว่า คือ สถานการณ์ที่ผู้มีตำแหน่งและอำนาจ ในการตัดสินใจ ไม่ใช่ใช้อำนาจอย่างอิสระเป็นกลางเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเนื่องจาก มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามา เกี่ยวข้อง³ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากตัวอย่างบทนิยามของหลักผลประโยชน์ขัดกันในงานเขียน เช่น พจนานุกรม Black' Law ได้นิยามว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้นเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐมี ประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของตน⁴ หรือกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏใน รัฐบัญญัติของรัฐหลายรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐบัญญัติ รัฐฟลอริดา⁵ วางหลักว่า การขัดกันของ ผลประโยชน์ คือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐมุ่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนโดยมีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความสำคัญแก่ประโยชน์สาธารณะ

³ เพ็ญศรี วาชนานนท์. (ม.ป.ป.). *การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลงานวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หน้า 10.

⁴ Black's Law Dictionary. *Sixth Edition*. p. 299 "Conflict of interest defined as a term used in connection with public officials and fiduciaries and their relationship to matters of private interest or gain to them".

⁵ Florida Statutes. §112.312. "Definitions.

(8) Conflict or conflict of interest means a situation in which regard for a private interest tends to lead to disregard of a public duty or interest". Online Sunshine. (2014). *The 2014 Florida Statutes*. (Online). Available: <http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?Appmode=DisplayStatute&SearchString=&URL=O1000199/0112/Sections/0112.312.html>. [2014, Jan 3].

การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นเรื่องที่สำคัญอันเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงควรมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์การขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้น หรือเมื่อเกิดขึ้นแล้ว ก็ต้องควบคุม ตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะไม่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน หรือทำให้ส่วนรวมต้องเสียหาย⁶ เรื่องนี้อาจารย์ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้อธิบายความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ว่า หมายถึง การทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกันในตำแหน่งของบุคคลสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะในการหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้อย่างง่ายดาย เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครองใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ คือ การได้ชนะประมูล โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถหากำไรเกินควร ได้การทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการทุจริตที่สำคัญของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง⁷

Michael McDonaid⁸ ได้ให้คำนิยามของคำว่า Conflict of Interest หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ ลูกจ้างหรือนักวิชาชีพ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคล มากพอจนเห็นได้ว่ากระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา จากหลักการขัดกัน แห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าว สามารถแบ่งองค์ประกอบที่สำคัญออกเป็น 3 ประการ คือ

(1) ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Personal Interest) ส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวพันกันกับเงินและทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็จะเป็ผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ

⁶ กำชัย จงจักรพันธ์. (2555). *การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100 พ.ร.บ. ป.ป.ช.*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 4.

⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2546). *“คอร์รัปชันสองรูปแบบ” ธรรมชาติกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิดิทรรศน์. หน้า 34-38.

⁸ Michael McDonaid นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านจริยธรรม แห่งมหาวิทยาลัยบริติช โคลัมเบีย (The University of British Columbia). เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. (2543). *Michael McDonaid*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id...> [2556, 23 กันยายน].

(2) การปฏิบัติหน้าที่ (Relate) เพราะอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เกิดจากการมีตำแหน่งหรือการเป็นเจ้าของหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

(3) การแทรกแซง (Intervention) เมื่อผลประโยชน์ที่ขัดกันนั้นไปแทรกแซงการตัดสินใจ หรือการใช้วิจารณญาณในทางใดทางหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐโดยขาดหลักจริยธรรมในวิชาชีพของตน⁹

2) การขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ทั้งในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรและคำพิพากษาศาล สรปนิยามของการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ที่พบได้จาก คำพิพากษาศาล คือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐคนหนึ่งดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่งในเวลาเดียวกันและก่อให้เกิดผลของการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ เช่น ตำแหน่งหนึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา อีกตำแหน่งหนึ่ง หรือตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจควบคุมดูแลอีกตำแหน่งหนึ่ง หรือตำแหน่งหนึ่ง มีอำนาจตรวจสอบทางบัญชีของอีกตำแหน่งหนึ่ง หรือตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนอีกตำแหน่งหนึ่ง¹⁰ ในส่วนของกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น ในรัฐบัญญัติรัฐมิชิแกน ว่าด้วยการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ คริสตศักราช 1978 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกันหากตำแหน่งเหล่านั้นมีความขัดกัน¹¹ หลักขัดกันของผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าว มีมานานแล้วในสหราชอาณาจักรอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการดำรงตนของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์นานแล้ว แต่ไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะ เพราะเชื่อว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นบุคคลผู้ทรงเกียรติและมีความรู้สูง อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเพราะมีคดีอื้อฉาวเกี่ยวกับการประพฤติตนของสมาชิกรัฐสภาและบุคคลอื่นๆ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1994 นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการดำเนินชีวิตสาธารณะ (The Committee on Standards in Public Life) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และผลจากการ

⁹ ชีรภัทร์ เจริญธรรม. (2553). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบและแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 108.

¹⁰ รัฐวิทย์ เรืองประโคน. (2555). *หลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ ศึกษากรณีบุคคลดำรงตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติและตำแหน่งฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 62-64.

¹¹ Michigan Compiled Law. §§15.182 "...a public officer or public employee shall not hold 2 or more incompatible offices at the same time".

ทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว ประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) รวมถึงเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1996¹²

3) สำหรับประเทศไทยหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองในปี พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ได้รับเอาแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่แฝงด้วยทฤษฎีว่าด้วยการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะไว้ด้วย¹³ โดยปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ห้ามสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใดๆ ที่อยู่ใบบังคับบัญชาของรัฐ¹⁴

หลักการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวก็ยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อๆ มาอีกหลายฉบับ จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยแบ่งลักษณะการกระทำออกเป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิก สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ห้ามรับหรือแทรกแซงหรือก้าวท้าว การเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งทางตรง

¹² กำชัย จงจักรพันธ์. อ้างแล้ว. หน้า 28-29.

¹³ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2552). “กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest”. *มูลนิธิ วุฒิสภา*, ปีที่ 6 ฉบับที่ 5, หน้า 55-57.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492. มาตรา 80 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ต้องไม่รับตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใดๆ ที่อยู่ใบบังคับบัญชาของรัฐ โดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นนั้น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภาวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่ง หรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษา ชั้นอุดมศึกษาอื่น

หรือทางอ้อม ห้ามรับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ และห้ามเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม ไม่ว่าในนามตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ ทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว ยกเว้น กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน และกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหาร ราชการแผ่นดิน โดยข้อห้ามดังกล่าวใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภาและบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือ ผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวให้กระทำการดังกล่าวด้วย¹⁵ สำหรับข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวให้ใช้บังคับกับผู้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย ยกเว้น เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹⁶

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 265 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่ง สมาชิก สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวกายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะ เป็นการ ผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญา ในลักษณะ ดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงาน ตามปกติ

(4) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 48

๑๓๑

๑๓๑

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 267 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับ กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และ จะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย.

ส่วนที่สอง ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้ตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงระบบราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ และเกี่ยวกับการให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง¹⁷ ทั้งนี้ ข้อห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะดังกล่าวให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่ เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้¹⁸

2.1.2 แนวคิดการยึดถือหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ

1) การยึดถือหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ¹⁹

จากการที่ประเทศแต่ละประเทศในโลกมีระบบการปกครองที่แตกต่างกัน ซึ่งแบ่งออกเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System)²⁰ ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)²¹ และ

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 266 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นหรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(3) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 268 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ.

¹⁹ รัฐวิทย์ เรื่องประโคน. อ่างแก้ว. หน้า 92-94.

²⁰ ระบบรัฐสภาเป็นการปกครองที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ซึ่งเป็นผลมาจากการการช่วงชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์กับสภาที่ประเทศอังกฤษ ประเทศอังกฤษจึงถือได้ว่าเป็นต้นแบบของรูปแบบรัฐบาลแบบนี้ รัฐสภาในประเทศอังกฤษสมัยนั้นถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยที่พระมหากษัตริย์ยังคงอำนาจเด็ดขาดอยู่ รัฐสภาอังกฤษขณะนั้นเป็นสภาที่รวมของชนชั้นต่างๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้คนธรรมดาที่เป็นสามัญชนเข้าไปนั่งในรัฐสภาด้วย รัฐสภาจึงเป็นสถาบัน

กึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential System)²² ซึ่งระบบการปกครองดังกล่าวต่างก็มีรูปแบบหรือลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยที่แตกต่างกันไป อีกทั้งแต่ละประเทศก็มีลักษณะพิเศษหรือพัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่ไม่เหมือนกันจึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาพิจารณาต่อไปว่าระบบการปกครองแต่ละระบบนั้นมีแนวทางในการยึดถือหลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่เพียงใด มีขอบเขตแค่ไหน หรือในประเทศไทยที่ปกครองในระบบรัฐสภา แต่ก็มีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่เป็นเอกลักษณ์ ควรจะยึดถือหลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐหรือไม่ อย่างไร จากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของหลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่ ในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา และลักษณะเฉพาะของการปกครองแต่ละระบบ รวมถึงการปรับใช้หลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่ในบางประเทศ ทำให้เห็นแนวทางการยึดถือหลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

(1) การยึดถือหลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด โดยมากแล้วประเทศที่ยึดหลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัดจะเป็นประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี ซึ่งแยกตำแหน่งฝ่ายบริหารและตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างค่อนข้างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล สาธารณรัฐคอสตาริกา สาธารณรัฐโปรตุเกส สาธารณรัฐอาร์เจนตินา เป็นต้น ซึ่งห้ามไม่ให้สมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเข้าหน้าที่รัฐตำแหน่งอื่น หรือในประเทศที่ปกครองด้วยระบบกึ่งประธานาธิบดีซึ่งในทางหนึ่งมีที่มาจากระบบรัฐสภา เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็ได้ห้ามไม่ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา

ทางการเมืองเพียงแห่งเดียวที่คนธรรมดาจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ รัฐสภาจึงเป็นสถาบันของประชาชน คือ รัฐสภาได้เข้ามามีบทบาทควบคุมการใช้อำนาจของกษัตริย์รวมทั้งการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2555). *วิวัฒนาการของการเมืองไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.2.ect.go.th/modules/m_files_store/download.php?ref. [2557, 2 มกราคม].

²¹ ระบบประธานาธิบดี เป็นการปกครองที่เกิดขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแห่งแรก โดยผู้นำของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นได้พัฒนาระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีขึ้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ใครมีโอกาสได้ใช้อำนาจมากเกินไประบบประธานาธิบดี. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2555). *วิวัฒนาการของการเมืองไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.2.ect.go.th/modules/m_files_store/download.php?ref. [2557, 2 มกราคม].

²² ระบบกึ่งประธานาธิบดี พัฒนามาจากประเทศฝรั่งเศสในช่วงที่มีความวุ่นวายทางการเมืองไม่ว่าใครจะขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีก็จะเกิดข้อขัดแย้งอยู่เสมอทำให้การบริหารบ้านเมืองหยุดชะงัก ดังนั้น นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสจึงได้คิดรูปแบบการปกครองใหม่ที่นำเอาระบอบประธานาธิบดีและระบอบรัฐสภามาผสมผสานกัน โดยให้ประธานาธิบดียังมีอำนาจมากแต่ก็เปิดโอกาสให้รัฐสภาควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ด้วย. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2555). *วิวัฒนาการของการเมืองไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.2.ect.go.th/modules/m_files_store/download.php?ref. [2557, 2 มกราคม].

สาธารณรัฐ ผู้ว่าการจังหวัด ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ทหาร หรือข้าราชการอื่น ซึ่งดำรงตำแหน่งในเขตเลือกตั้งใด มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น แต่ทั้งนี้ก็มีข้อยกเว้นบางประการว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถดำรงตำแหน่งทางบริหารของท้องถิ่นบางตำแหน่งได้ ได้แก่ ประธานสภาภาค ประธานสภาจังหวัด และนายกเทศมนตรี หรือยังคงสามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้ แต่ต้องระงับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเหล่านั้นตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นว่าระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี ต้องการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างค่อนข้างเด็ดขาด จึงห้ามไม่ให้บุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งในทั้งสองฝ่ายในเวลาเดียวกัน ทั้งระหว่างสมาชิกรัฐสภากับรัฐมนตรี และระหว่างสมาชิกรัฐสภากับข้าราชการประจำ

(2) การยึดถือหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เคร่งครัด การบังคับหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐค่อนข้างขัดกับหลักการปกครองในระบบรัฐสภาเนื่องจากการปกครองในระบบรัฐสภานั้นมุ่งเน้นการประสานประโยชน์และก่อความร่วมมือ อย่างใกล้ชิดในการบริหารประเทศระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา และฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล โดยการยึดถืออย่างไม่เคร่งครัดนี้อาจแสดงออกมาในรูปการอนุญาตให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลได้ในเวลาเดียวกัน เช่น สหราชอาณาจักร รัฐคูเวต เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา สาธารณรัฐอินเดีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย เป็นต้น แต่ก็มีบางประเทศที่ห้ามไม่ให้สมาชิกรับตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน เช่น ราชอาณาจักรเบลเยียม ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ราชอาณาจักรสวีเดน เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศหลายประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น รัฐคูเวต สหพันธ์รัฐมาเลเซีย ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น หรือบางประเทศ ที่ห้ามเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐบางตำแหน่ง หรือบางประเภท เช่น สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐอินเดีย ราชอาณาจักรสเปน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตย ศรีลังกา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดถือหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่อย่างเคร่งครัดดังเช่นในประเทศที่ปกครองระบบประธานาธิบดีหรือกึ่งประธานาธิบดี โดยแต่ละประเทศได้ยึดถือหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะรายละเอียดแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางการเมืองของประเทศนั้นๆ แต่ทั้งนี้แทบทุกประเทศในโลก ไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะปกครองในระบบใดก็ตามมักจะมีบทบัญญัติหรือจารีตประเพณีที่สะท้อนถึงการยอมรับและบังคับใช้หลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐที่เด่นชัด โดยการมีกฎหมายที่ห้ามไม่ให้บุคคลดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งเจ้าหน้าที่

รัฐในหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์อื่นของรัฐ หรือหากจะพิจารณาให้กว้างไปอีกก็จะเห็นว่า ในเกือบทุกประเทศทั่วโลก มักมีกฎหมายที่ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง ในเวลาเดียวกัน แม้ว่าตำแหน่งเหล่านั้นจะอยู่ในฝ่ายเดียวกันก็ตาม หรือในบางประเทศอาจจะ อนุญาตให้สามารถดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในฝ่ายเดียวกันได้ หากว่าตำแหน่งไม่ขัดกันตาม นิยามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ รวมถึงราชอาณาจักรไทย ตระหนักถึง ความสำคัญของหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ ในฐานะหลักกฎหมายที่ต้องมีเพื่อป้องกันการ ทุจริตภายในรัฐ ซึ่งวัตถุประสงค์นี้ไม่เกี่ยวข้องกับหลักแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดในรัฐ ประชาธิปไตยโดยตรงนี้จึงเป็นเหตุผลอีกข้อหนึ่งที่ทำให้กล่าวได้ว่าหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่นั้น ไม่ใช่หลักย่อยของหลักแบ่งแยกอำนาจ หากแต่เป็นหลักที่เกิดขึ้น โดยมีความมุ่งหมายในการห้ามมิให้ บุคคลไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใดก็ตามเข้าดำรงตำแหน่งอื่นๆ ในเวลาเดียวกัน โดยมีได้พิจารณาเฉพาะ แต่การกานและตรวจสอบอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยต่างกันเหมือนอย่างหลักแบ่งแยก อำนาจได้มุ่งคุ้มครอง

จากหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้มีแนวคิดความเป็นกลางและ ไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหลักความเป็นกลาง (Impartialty) หรือหลักความไม่มี ส่วนได้เสีย²³ หมายความว่า ความไม่มีส่วนได้เสียใดๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคล มีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นจะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจสั่งการ โดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ หลักการดังกล่าวจึงนำมาใช้กับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจ ในการวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ในทางกฎหมายมหาชน ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ หรือ สิ่ง ที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครองป้องกันประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ หรือ สิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครองป้องกันประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ ส่วนรวมของทุกๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็น ประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล²⁴

สำหรับประเทศไทย คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁵ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ

²³ จิราภรณ์ เนาวพานนท์. (2552). *พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์. หน้า 20-30.

²⁴ สมยศ เชื้อไทย. (2551). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 29.

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 4 ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหมายความรวมถึงผู้เป็นกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว ยังได้ให้ความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²⁶ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้บริหารท้องถิ่นรองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด²⁷ และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครอง ของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ.

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๓๑

๑๓๑

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

๑๓๑

๑๓๑

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (7) และ (8) ของบทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในมาตรา 4 แห่ง

กำหนด²⁸ ซึ่งทั้งคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่างเกี่ยวข้องกับกำหนัการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือลักษณะต้องห้าม จึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันในเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีของข้าราชการการเมืองคุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนดกัน คือ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งทางราชการประจำและต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัมปทานหรือสัญญาต่างๆ กับรัฐ เป็นต้น²⁹

2) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ³⁰

จากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกกลุ่มของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐกรณีการห้ามบุคคลไม่ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาและตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ได้ดังนี้

(1) บทบัญญัติซึ่งห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติกลุ่มนี้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในฝ่ายปกครองเข้าดำรงตำแหน่ง ในฝ่ายนิติบัญญัติโดยใช้รูปแบบการกำหนดลักษณะต้องห้าม (Disqualification, Ineligibility) ของผู้ที่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก คือ การเป็นข้าราชการประจำ พนักงานหรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น

(1.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24 สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และมาตรา 29 สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และให้ใช้ ความต่อไปนี้เป็นแทน

“(7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

²⁸ (8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”.

²⁹ สำนักงาน ป.ป.ช. (2553). (ร่าง) คู่มือสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 9.

³⁰ รัฐวิทย์ เรื่องประ โคน. อ่างแล้ว. หน้า 147-149.

(1.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 37 สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

(1.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 79 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนจะไม่เป็นข้าราชการประจำมิได้ และมาตรา 93 (5) บุคคล ผู้เป็นข้าราชการประจำ ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 89 (5) บุคคล ผู้เป็นข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1.5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 และ มาตรา 118 (6) บุคคลผู้เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1.6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 96 (6) บุคคล ผู้เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1.7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 107 (9) บุคคล ผู้เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1.8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 109 (8) บุคคล ผู้เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 126 (4) บุคคลผู้เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(1.9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 102 (8) บุคคลผู้เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 115 (8) บุคคลผู้เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(2) บทบัญญัติซึ่งห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ บทบัญญัติในกลุ่มนี้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งอื่นใดภายในรัฐในเวลาเดียวกัน โดยรูปแบบของบทบัญญัติจะมี สองลักษณะ กล่าวคือ

(2.1) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าดำรงตำแหน่งอื่นของรัฐบางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งข้าราชการประจำ พนักงานหรือลูกจ้าง ในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ สมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึง ตำแหน่งข้าราชการการเมือง สมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติจะสิ้นสุดลง ซึ่งจะ เห็นได้ว่า บทบัญญัติลักษณะนี้ไม่ได้ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่ง ในฝ่าย บริหารอย่างเด็ดขาดตลอดไป เพียงแต่ห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งสองตำแหน่งพร้อมกัน หากต้องการ ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ก็ต้องสละตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักขัดกันของ ตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ เช่น

(2.1.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 80 (1) ประกอบกับมาตรา 84 (4) กรณีสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยงานราชการ ของรัฐหรือหน่วยงานใดๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ โดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นว่านั้น จะทำให้สมาชิกภาพแห่งสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงและมาตรา 80 (1) ประกอบกับมาตรา 99 (4) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยงานราชการ ของรัฐ หรือหน่วยงานใดๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ โดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นว่านั้น จะทำให้สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลง

(2.1.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 89 (5) ประกอบกับมาตรา 95 (5) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการหรือข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลง

(2.1.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 103 (1) ประกอบกับมาตรา 109 (4) กรณีสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใด ในหน่วยราชการหรือ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงและมาตรา 103 (1) ประกอบกับ มาตรา 124 (4) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

(2.1.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 97 (1) ประกอบกับมาตรา 86 มาตรา 87 (6) กรณีสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง และมาตรา 97 (1) ประกอบ กับมาตรา 103 (6) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือ

หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

(2.1.5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 97 (6) กรณีสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือกตั้ง จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง และมาตรา 108 (1) ประกอบกับมาตรา 114 (6) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

(2.1.6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 110 (1) ประกอบกับมาตรา 118 (6) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และมาตรา 110 (1) ประกอบกับมาตรา 128 และมาตรา 133 กรณีสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง

(2.1.7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 (1) ประกอบกับมาตรา 106 (6) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และมาตรา 265 (1) ประกอบกับมาตรา 119 (5) กรณีสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง

(2.2) เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิก เข้าดำรงตำแหน่งอื่นใดในหน่วยงานรัฐ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติลักษณะแรกแล้ว บทบัญญัตินี้ก็จะซ้อนทับกับบทบัญญัติลักษณะแรกบางส่วน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1) ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Position Holder) หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดิน โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (Policy) เพื่อเป็นฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ รับไปบริหาร (Administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง หมายถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน³¹

แนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เป็นรูปแบบรัฐชนิดหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยถือกำเนิดขึ้นเมื่อราวสองร้อยปีที่ผ่านมานี้เอง มีลักษณะเด่นๆ ที่มีความสำคัญ ได้แก่ การที่ประเทศ หรือ รัฐ (State) มีรัฐบาล (Government) ที่มีศูนย์กลางอำนาจที่มีความแน่นอน เช่น มีเมืองหลวงที่แน่นอน และมีระบอบราชการสมัยใหม่ที่มีความเป็นปึกแผ่น การมีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยที่ชัดเจน ปกคลุมทั่วดินแดน เป็นนิจนิรันดร์ และดำรงอยู่เหนืออำนาจอื่นๆ ในประเทศ การมีดินแดนจำนวนหนึ่งที่มีความชัดเจนแน่นอน และการมีประชากรของรัฐจำนวนหนึ่งที่มีความเป็นหนึ่งเดียวและมีสำนึกความผูกพันกับรัฐ เป็นต้นจากแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการแยกประโยชน์ส่วนตัว (Personal Interest) และอำนาจส่วนบุคคล (Personal Power) ของผู้ปกครองออกจากอำนาจทางการเมือง (Political Power) ซึ่งเป็นของรัฐ (State) ที่ทำหน้าที่ปกป้องและสนองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของทุกคน ในรัฐซึ่งเรียกว่า การจัดสถาบันของอำนาจทางการเมือง (Institutionalization of Political Power) โดยแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครอง ออกจากรัฐ รัฐซึ่งเป็นสถาบันนั้นจะประกอบไปด้วยตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีภาระหน้าที่ (Functions and Duties) ที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้ภาระหน้าที่ลุล่วงไปได้ ตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจและความสามารถที่จะบังคับทำให้ผู้อื่นต้องกระทำตาม รวมทั้ง มีทรัพย์สินและเงินงบประมาณของรัฐไว้ใช้ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามตำแหน่งด้วย เพราะฉะนั้นตำแหน่งสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้นมาโดยอาศัยบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แม้ว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงไปจากการพ้นจากการดำรงตำแหน่ง แต่รัฐและตำแหน่งดังกล่าวยังคงอยู่ต่อไป จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์การควบคุม และการป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเพื่อมิให้เกิดกรณีการปฏิบัติหน้าที่

³¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2535). การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ที่ประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมาย). เรื่องเสร็จที่ 481/2535.

โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก หากมีการฝ่าฝืนการใช้อำนาจดังกล่าวก็จะถือเป็นการกระทำอันมิชอบและถูกเพิกถอน โดยมีโทษตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ หากมีอาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากมีการขัดขวางหรือมีอุปสรรคอื่นใด บุคคลที่ขัดขวางหรือก่อบุสรรคดังกล่าวจะถูกลงโทษตามกฎหมายจึงกล่าวได้ว่าตำแหน่งนั้น สร้างทั้งความรับผิดชอบและการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย³² เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและมุ่งกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น โดยอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจจากประชาชน ดังนั้น การดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวจึงต้องยึดมั่นในหลักความซื่อสัตย์สุจริตและหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนเป็นสำคัญ โดย Halsbury's Laws of England ได้ให้ความหมายของคำว่า ตำแหน่งสาธารณะไว้ว่า คือ บุคคลหรือองค์กรปกครอง ซึ่งมีภารกิจจะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งจากความหมายดังกล่าวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยการใช้อำนาจรัฐต้องปราศจากผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากควมมีส่วนได้เสียอีกด้วย³³

2) นักวิชาการของไทย เช่น ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์³⁴ กล่าวไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง บุคคลสาธารณะ (Public Figure) และเป็นบุคคลที่มีการทำงานที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งหมายความว่าต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง และ ศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์³⁵ กล่าวไว้ว่า ในโลกของการเมืองการปกครองและการบริหารงานสาธารณะภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง บุคคลที่มีการทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง โดยไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตนและไม่ควรที่จะดำรง

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 51-53.

³³ ชาญ โชติกคิตกุล. (2553). *ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์: ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 27-28.

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2552). “บทบาทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์”. *มูลนิธิ ภูมิสถา*, ปีที่ 6 ฉบับที่ 5, หน้า 7.

³⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2552). “บทบาทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์”. *มูลนิธิ ภูมิสถา*, ปีที่ 6 ฉบับที่ 5, หน้า 17.

สถานะอันมีส่วนได้เสียหรือสถานะอื่นใดอันอาจก่อให้เกิดการขัดกันกับผลประโยชน์สาธารณะได้จากแนวคิดเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงหมายถึง บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ บุคคลสาธารณะถือได้ว่าเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนโดยตรง หรือเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในระดับต่างๆ ได้แก่ นักการเมืองหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนนักการเมืองระดับท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลสาธารณะทั้งสิ้น

3) คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม ที่รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และที่สำคัญ คือ จะต้อง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอาจถูกวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งฐานจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือจงใจปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ถ้าหากกระทำความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติ หรือ ส่อว่าทุจริตต่อหน้าที่นอกเหนือจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับไว้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งใดที่จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปเปิดเผยต่อสาธารณชนอีกด้วย คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นี้ เป็นคนละส่วนกับคำว่า ข้าราชการการเมือง แต่มีความหมายกว้างกว่า ตัวอย่างเช่น ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เหล่านี้ถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ไม่ใช่ข้าราชการการเมือง ในขณะที่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เหล่านี้ ถือว่าเป็นทั้งข้าราชการการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สรุปได้ง่ายๆ คือ ข้าราชการการเมืองทุกตำแหน่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่งเท่านั้น ที่เป็นข้าราชการการเมือง

4) สำหรับประเทศไทย คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁶ ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 259 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้ให้นิยามไว้ว่ามีความหมายอย่างไร แสดงให้เห็นได้ว่ามีเจตนาหมายเฉพาะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น นอกจากนี้ คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁷ ได้ปรากฏ อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเจตนาหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

-
- (1) นายกรัฐมนตรี
 - (2) รัฐมนตรี
 - (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - (4) สมาชิกวุฒิสภา
 - (5) ข้าราชการการเมือง
 - (6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑๓๓

๑๓๓

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๓๓

๑๓๓

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
- (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณ

ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยกำหนดไว้ให้หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภา ฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด³⁸ ทั้งนี้ คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว เดิมให้หมายความรวมถึง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด แต่ต่อมาได้ยกเลิกความหมายดังกล่าวออกไป โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554³⁹

สรุปได้ว่า คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามความหมายที่ปรากฏ อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่น⁴⁰ ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการนายกรัฐมนตรี รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีว่าการ

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (7) และ (8) ของบทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“(7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”.

³⁹ มาตรา 4 ให้ยกเลิกความใน (9) ของบทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535. มาตรา 4.

กระทรวง ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง⁴¹ ได้แก่ ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษา รองประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษา รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่พิชการองประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานวุฒิสภา โฆษกผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานรัฐสภา เลขานุการรองประธานรัฐสภา เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานวุฒิสภา เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการรองประธานวุฒิสภา เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้⁴² (1) กรุงเทพมหานคร ได้แก่ (ก) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ข) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ค) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ง) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (2) เมืองพัทยา ได้แก่ (ก) นายกเมืองพัทยา (ข) รองนายกเมืองพัทยา (ค) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเมืองพัทยา (ง) สมาชิกสภาเมืองพัทยา (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ (ก) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด (ข) รองนายกองการบริหารส่วนจังหวัด (ค) ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองการบริหารส่วนจังหวัด (ง) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (4) เทศบาลนคร ได้แก่ (ก) นายกเทศมนตรี (ข)

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554. มาตรา 92.

⁴² ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554. ข้อ 4.

รองนายกเทศมนตรี (ค) ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี (ง) สมาชิกสภาเทศบาล (5) เทศบาลเมือง ได้แก่ (ก) นายกเทศมนตรี (ข) รองนายกเทศมนตรี (ค) ที่ปรึกษา และ เลขานุการนายกเทศมนตรี (ง) สมาชิกสภาเทศบาล (6) เทศบาลตำบล ได้แก่ (ก) นายกเทศมนตรี (ข) รองนายกเทศมนตรี (ค) ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี (7) องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ (ก) นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล (ข) รององค์การบริหารส่วนตำบล (ค) เลขานุการนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542⁴³ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น นอกจาก นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) แนวคิดของต่างประเทศ องค์ประกอบสำคัญในการตีความหลักขัณฑ์ของตำแหน่งหน้าที่ คือ การกำหนดนิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่รัฐและตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ โดยหากพิจารณาหลักกฎหมายคอมมอนลอว์จะพบว่า กล่าวถึงเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีตำแหน่งประจำหรืออาจเรียกได้ว่า ข้าราชการหรือข้าราชการหรือตำแหน่งรัฐการหรือราชการเท่านั้น แต่ทั้งนี้หลักกฎหมายดังกล่าวเน้นพิจารณาที่อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งดังกล่าวเป็นสำคัญ แม้ว่าชื่อตำแหน่งจะไม่เรียกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ หากแต่เรียกว่า ลูกจ้าง พนักงาน หรือชื่อใดก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาได้ว่าตำแหน่งนั้นมีอำนาจมหาชน และมีหน้าที่เพื่อประโยชน์มหาชนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายนี้ด้วย ในส่วนของกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น จากการค้นคว้าพบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญรวมถึงรัฐบัญญัติของรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกากำหนดคตินิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่รัฐ (Public officer, Public official) ไว้แตกต่างกันเล็กน้อย โดยหลายรัฐได้แยกคำดังกล่าวออกจากกันแต่ก็มีนิยามร่วมที่ทุกรัฐ มีเหมือนกัน คือ เจ้าหน้าที่รัฐ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งในรัฐหรือในท้องถิ่น⁴⁴

2) สำหรับแนวคิดของประเทศไทย คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหาร

⁴³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. มาตรา 3.

⁴⁴ รัฐวิทย์ เรื่องประโคน. อ้างแล้ว. หน้า 64-70.

ท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ⁴⁵

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน การค้าและพาณิชย์ หรือหมายถึงองค์การที่ดำเนินการ เพื่อขายผลิตภัณฑ์หรือบริการแก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ โดยลักษณะขององค์การจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง

2.3.1 รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ประวัติศาสตร์สมัยสุโขทัยถูกบันทึกไว้ว่าพระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นผู้ริเริ่ม ให้มีอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาที่เรียกว่า เครื่องสังคโลก โดยนำช่างปั้นถ้วยชามชาวจีนเข้ามาช่วยเหลือทำการผลิตเครื่องปั้นดินเผาดังกล่าวขึ้นที่สุโขทัย นอกจากนั้น ยังได้มีการแต่งสำเภาไปติดต่อค้าขายกับเมืองจีนและประเทศใกล้เคียงต่างๆ โดยการค้าภายในสมัยนั้นเป็นการกระทำการค้าระหว่างรัฐกับรัฐหรือโดยผู้มีอำนาจภายในรัฐเพราะมีอำนาจและทรัพย์สินที่จะดำเนินการเช่นนั้นได้ แต่พอถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การค้าขายระหว่างรัฐต่อรัฐดังกล่าวก็เป็นที่ไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยได้ขยายตลาดค้าขายออกไปถึงประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ หรือฮอลันดา เป็นต้น⁴⁶ ซึ่งกรุงศรีอยุธยา ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชนั้นการทำการค้าขายได้เป็นตลาดสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียอาคเนย์⁴⁷ การค้า

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 4.

⁴⁶ วิจิตร วาหากร, หลวง. (2473). *ประวัติศาสตร์สากล (เล่ม 6)*. พระนคร: โรงพิมพ์วิริยานภาพ. หน้า 59.

⁴⁷ เอเชียอาคเนย์ หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออุษาคเนย์ เป็นอนุภูมิภาคของทวีปเอเชีย ประกอบด้วย ประเทศ ซึ่งทิศเหนือติดจีน ทิศตะวันตกติดอินเดีย ทิศตะวันออกติดปาปัวนิวกินี และทิศใต้ติดออสเตรเลีย ภูมิภาคดังกล่าวตั้งอยู่บนรอยต่อของแผ่นทวีปหลายแผ่นที่ยังมีการไหวสะเทือนรุนแรงและการปะทุของภูเขาไฟอยู่ต่อเนื่อง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้แบ่งได้ภาคภูมิศาสตร์ได้สองภาค ได้แก่ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้แผ่นดินใหญ่ หรืออินโดจีน ประกอบด้วย กัมพูชา ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และมาเลเซียตะวันตก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมุทร ประกอบด้วย บรูไน มาเลเซีย ตะวันออกติมอร์-เลสเต อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์. วิกิพีเดีย. (2556).

ของหลวงได้ลดลงมากในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่ง กรุงรัตน โกสินทร์ เนื่องจากว่ามีรายได้จากการเก็บภาษีอากรได้ดีกว่ากำไรจากการค้า ต่อมาใน สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ริเริ่มกิจการอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญ ทางเศรษฐกิจหลายชนิด เช่น กิจการด้านการรถไฟ การเดินเรือ การโทรเลข โทรศัพท์ และการประปา เป็นต้น ซึ่งมีผลให้เศรษฐกิจขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ต่อมาคณะราษฎรผู้ได้เข้ายึดอำนาจ การปกครองจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เข้าดำเนินการผูกขาดการผลิตสินค้าบางอย่าง เช่น ยาสูบ สุรา ไฟ่ นอกจากนั้น ยังเข้าดำเนินการด้านอื่นๆ อีก เช่น การผลิตน้ำตาล กระดาษ เป็นต้น ในกิจการด้านธนาคารก็ได้ตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นมา ต่อมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) รัฐบาลได้เข้าไปเกี่ยวข้องในกิจการด้านอุตสาหกรรมและการค้ามากขึ้น เนื่องจากเกิดขาดแคลนสิ่งอุปโภคและบริโภคต่างๆ ประกอบกับได้เข้าครอบครองทรัพย์สินของชนชาติศัตรู เช่น เหมืองแร่ ป่าไม้ และ โรงงานต่างๆ ได้มีการตั้งคณะกรรมการดำเนินการอุตสาหกรรมขึ้น พิจารณาปรับปรุงและก่อตั้งกิจการอื่นๆ หลายอย่างกิจการบางอย่างประสบความสำเร็จมั่นคงในการดำเนินงานบางอย่างก็ล้มเหลว ถึงกับต้องเลิกกันไปก็มี⁴⁸ การดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและการค้าดังกล่าวถูกกำหนดให้ดำเนินการในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหมายถึงองค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐหรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลที่ทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ⁴⁹

รัฐวิสาหกิจในความหมายของไทย⁵⁰ การให้คำนิยามของคำว่า รัฐวิสาหกิจ ทำให้ยากลำบาก และมักจะไม่สามารถให้ความหมายครอบคลุมการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ครบถ้วน สำหรับคำนิยามหรือความหมายของรัฐวิสาหกิจที่มักจะใช้อยู่โดยทั่วไปนั้นหมายถึงการประกอบการของรัฐในการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ซึ่งเอกชนอาจจะทำการผลิตหรือจำหน่ายสินค้า หรือบริการนั้น เมื่อพิจารณาถึงกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย โดยทั่วไป

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.th.m.wikipedia.org/.../เอเชียตะวันออกเฉียงใต้>. [2557, 4 มีนาคม].

⁴⁸ อุทัย สินธุสาร. (2497). *ธุรกิจของรัฐ*. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 71-75.

⁴⁹ ไสว พรหมขุนทอง. (2517). *บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 8-9.

⁵⁰ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2527). *ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ*. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ เรื่อง รัฐวิสาหกิจไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 26-27 มกราคม 2527. หน้า 2-3.

อาจหมายถึงธุรกิจที่รัฐบาลมีส่วนเป็นเจ้าของ สามารถควบคุมการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของธุรกิจนั้น รัฐวิสาหกิจของไทยได้มีกฎหมายที่บอกถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจ คือ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำนิยามของคำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ใน รัฐบาลมีทุนรวมอยู่เกินร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และให้ความหมายรวมถึง องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมถึงบริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจตามคำนิยามข้างต้น หมายความว่า การประกอบธุรกิจหรือวิสาหกิจใดๆ ก็ตาม ที่ใช้เงินทุนของรัฐบาลทั้งสิ้น หรือที่รัฐบาลร่วมทุนอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

2.3.2 แนวคิดการจัดตั้งและเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรูปแบบองค์การและกระบวนการบริหารงาน โดยทั่วไปซึ่งเป็นหลักการและแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก (Occident) คือ ยุโรป และสหรัฐอเมริกา สำหรับการจำแนกประเภทและลักษณะหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย เหตุผลหลักในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง คือ การบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Service) เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการ ดำเนินการหรือการประกอบการทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การจัดทำบริการ โครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีลักษณะการแสวงหารายได้ เช่นเดียวกับการ ดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐที่จัดทำภารกิจบริการสาธารณะประเภทนี้เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise)⁵¹

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) ในประเทศไทยมีแนวคิดและเหตุผล ในการจัดตั้งแต่ละรัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามสภาวะที่เปลี่ยนแปลงไปของประวัติศาสตร์ทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งประเทศไทยมีกิจการที่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ สมัย สุโขทัยและสมัยอยุธยา เป็นต้นมา แต่ไม่มีรูปแบบชัดเจน ทั้งนี้ เป็นไปในรูปแบบการค้าของรัฐ ภายใต้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการหารายได้มาใช้ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อ ประโยชน์ทางการเมืองในการต่อต้านลัทธิอาณานิคมของต่างชาติเป็นสำคัญ⁵² หลังจากมีการ

⁵¹ อำนวย ศรีพูนสุข. (ม.ป.ป.). *หน่วยที่ 14 การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การภาครัฐที่มีส่วนราชการ*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 14-10.

⁵² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. (2524). *เศรษฐศาสตร์ประวัติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์. หน้า 191-193.

เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจได้มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพโดยเมื่อเปลี่ยนแปลง การปกครองและมีการจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ จึงได้มีแนวคิดที่จะแสวงหาแนวเศรษฐกิจแบบใหม่ โดยรัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อนำประเทศเข้าสู่ความเป็นอารยะและเป็นมหาอำนาจเทียบเท่าประเทศมหาอำนาจอื่นๆ จึงได้เสนอนโยบายทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยรัฐ โดยรัฐจะเข้ามาดำเนินธุรกิจแทนเอกชนอย่างเต็มที่และให้เอกชนประกอบธุรกิจเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กเท่านั้น สำหรับกิจการขนาดใหญ่และมีความสำคัญภาครัฐมีนโยบายดำเนินการเองทั้งสิ้น ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าคนไทยยังไม่มีความพร้อม อีกทั้งกิจการดังกล่าวมีความสำคัญและมีผล ต่อความมั่นคงของประเทศ⁵³ ซึ่งในช่วงดังกล่าวได้มีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นหลายแห่งครอบคลุม ทั้งทางด้านพาณิชย์ ด้านเกษตรกรรมและด้านอุตสาหกรรม เป็นต้น ต่อมาในระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ 2 เพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐได้เข้าประกอบธุรกิจการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติ ในยามสงครามทุกชนิด และภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 รัฐบาลเห็นว่าชาวจีนในประเทศไทยเป็นผู้ยึดกุมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศไว้ อันจะเป็นอุปสรรคในการสร้างระบบเศรษฐกิจ (Economic System) เพื่อประโยชน์ของประเทศ ทั้งขณะนั้นรัฐประกาศใช้นโยบายทางการเมือง (Political Policy) ที่เรียกว่า รัฐนิยมหรือชาตินิยม รัฐบาลจึงได้มีการขอให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเห็นสมควรเพื่อเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจหลายสาขาได้สะดวก กฎหมายดังกล่าวเปิด โอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องเสนอผ่านรัฐสภา แต่อาจทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอันเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้เงินทุน จากงบประมาณแผ่นดิน จึงมีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เช่น องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496⁵⁴ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498⁵⁵ องค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498⁵⁶ องค์การ

⁵³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). *วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 51.

⁵⁴ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2496 ประเภทขนส่ง กำกับดูแลโดยกระทรวงคมนาคม สิ้นสุดความเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อ พ.ศ. 2549.

⁵⁵ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2498 ประเภทอุตสาหกรรม กำกับดูแลโดยกระทรวงกลาโหม สิ้นสุดความเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อ พ.ศ. 2541.

เบตเตอร์ พ.ศ. 2498⁵⁷ องค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498⁵⁸ องค์การแก้ว พ.ศ. 2498⁵⁹ องค์การสวนยาง พ.ศ. 2504⁶⁰ เป็นต้น แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้พัฒนามาเป็นลำดับ จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ขึ้น และมีการบัญญัติชื่อที่แน่นอนขององค์การของรัฐที่ดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ รวมทั้งทำให้สามารถพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายโดยการพิจารณาจากทุนส่วนข้างมากที่ลงในองค์การว่าองค์การนั้นถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยหรือไม่

ในสมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 มีนโยบายพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นหนักในการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ⁶¹ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินงานด้านการอำนวยความสะดวก พื้นฐาน ได้แก่ การผลิตไฟฟ้า และต่อมาได้มีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) จึงทำให้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการ ไม่ได้ผล นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514 เป็นต้นมา รัฐบาลจึงได้มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชน และเริ่มมีแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและดำเนินการอย่างจริงจังในระยะเวลาต่อมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ⁶² รัฐวิสาหกิจมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการจัดหา

⁵⁶ องค์การฟอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2498 ประเภทอุตสาหกรรม กำกับดูแลโดยกระทรวงกลาโหม สิ้นสุดความเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อ พ.ศ. 2550.

⁵⁷ องค์การเบตเตอร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2498 ประเภทอุตสาหกรรม กำกับดูแลโดยกระทรวงกลาโหม สิ้นสุดความเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อ พ.ศ. 2550.

⁵⁸ องค์การคลังสินค้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2498 ประเภทพาณิชย์กรรมและบริการ กำกับดูแลโดยกระทรวงพาณิชย์.

⁵⁹ องค์การแก้ว จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2498 ประเภทอุตสาหกรรม กำกับดูแลโดยกระทรวงกลาโหม สิ้นสุดความเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อ พ.ศ. 2543.

⁶⁰ องค์การสวนยาง (เดิมชื่อองค์การสวนยางนาบอน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2504 ประเภทเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ กำกับดูแลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

⁶¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (ม.ป.ป.). *รายงานสรุปผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์*. เสนอต่อดคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย. หน้า 61.

⁶² วิรัตน์ เรื่องทรัพย์. (2549). *วิเคราะห์กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 8-9.

บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคเศรษฐกิจ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ เป็นกลไกสำคัญในการช่วยกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ เป็นกลไกที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพด้านการเงินการคลังของประเทศและเป็นแหล่งจ้างงานรายใหญ่ของประเทศ โดยสรุป รัฐวิสาหกิจหมายถึง องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐหรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ⁶³

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นกิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจ ได้เริ่มมีมาเป็นเวลานานแล้วแต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งยังมีลักษณะแตกต่างกันไม่แน่นอน และเป็นไปตามความต้องการของสถานการณ์ของประเทศรวมทั้งต่างประเทศในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยหากพิจารณาถึงแนวทางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทย เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ เพื่อให้บริการแก่สังคม เพื่อดำเนินการหรือโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เพื่อควบคุมสินค้าที่ให้โทษ เพื่อริเริ่มกิจการใหม่ หรืออุตสาหกรรมใหม่ที่มีความเสี่ยงสูงและต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัยเมื่อมีความจำเป็นทางการทหารหรือสถานการณ์ของประเทศประสบภาวะฉุกเฉิน และเพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ⁶⁴

2.3.3 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์⁶⁵ ให้คำอธิบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ว่า องค์การในภาคมหาชนรูปแบบที่สองที่เกิดขึ้นภายหลังจากได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่างๆ ขึ้นแล้วเป็นระยะเวลายาวนานก็คือ รัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) โดยภารกิจที่องค์การของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการก็คือภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า รัฐวิสาหกิจในความหมายที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน คือ หน่วยงานธุรกิจ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีรัฐหรือองค์การในภาคมหาชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากเพิ่งเกิดในสังคมตะวันตกเมื่อ

⁶³ สำนักงบประมาณ ส่วนวิชาการ. (2508). *งบประมาณสังเขปปีงบประมาณ 2509*. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. หน้า 72-73.

⁶⁴ ประภาวดี ประจักษ์สุรานิติ. (2531). *รัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ถึงปัจจุบัน*. เอกสารการสอนวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. ม.ป.ท.. หน้า 78-80.

⁶⁵ สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ. หน้า 5-8.

ประมาณหนึ่งศตวรรษมานี้ ภายหลังจากปฏิวัติอุตสาหกรรมและ การค้นพบพลังงานไฟฟ้า ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรม และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการค้าโลกตะวันตก หลังจากนั้น รัฐได้เริ่มให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าขึ้น เป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปจากส่วนราชการที่มีมาแต่เดิมองค์กรประเภทนี้เรียกว่า วิสาหกิจ มหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเทศแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่แต่เดิม และมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงินและการบริหารงานและการบริหารบุคลากร
- 2) มีภารกิจที่รับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า
- 3) โดยการที่ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ดังกล่าวเพื่อมิให้ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยได้รับประโยชน์ด้วยเลย องค์กรที่รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนการขายสินค้าหรือบริการของตน โดยจะต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากรในการดำเนินงานตามปกติขององค์กรนั้นๆ
- 4) โดยที่รัฐเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรที่ทำภารกิจในลักษณะเช่นนี้ขึ้นมาในเบื้องต้น โดยใช้เงินลงทุนจากภาษีอากรของประชาชนในการก่อตั้ง ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า การกำกับดูแล (Tutelle) จากองค์กรของรัฐเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม⁶⁶ ให้คำอธิบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ว่า ด้วยเหตุที่การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อสงสัย มีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมและไม่คล่องตัวทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินธุรกิจจึงไม่เหมาะสมไม่เป็นผลดี ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า รัฐจึงได้นำระบบการทำงานที่ไม่ถือระเบียบแบบแผนราชการอย่างเต็มที่มาใช้เรียกระบบเช่นนี้ว่า รัฐวิสาหกิจ⁶⁷

⁶⁶ วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. (2539). *การจัดระบบขององค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 50-85.

⁶⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 51-53.

นอกจากนี้ ได้มีผู้ศึกษาข้อความทางกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน ไว้ในลักษณะของการวิเคราะห์ข้อความคิดของคำว่า วิสาหกิจ และ มหาชนของรัฐ ดังนี้

คำว่า วิสาหกิจ (Enterprise) หมายถึง การเป็นหน่วย (Entity) ในทางเศรษฐกิจ (Economy) และเป็นหน่วยในทางกฎหมายในขณะเดียวกัน การเป็นหน่วยในทางเศรษฐกิจ คือ การนำเอาทุน วัตถุดิบ บุคลากร มาประสานเข้ากันอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อผลิตสินค้าและบริการ (Goods and Services) ออกจำหน่ายโดยที่หน่วยงานนั้นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นเจ้าของทุน มีวัตถุประสงค์เป็นของตนเอง มีสิทธิและหน้าที่ตลอดจนความสามารถในอันที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ รวมทั้งสามารถเป็นเจ้าของทุนหรือทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง⁶⁸

ส่วนคำว่า มหาชน (Public) หมายถึง การที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของหรือสามารถครอบงำการอำนาจการในกิจการของวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่ง ทำให้วิสาหกิจนั้นเป็นวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ การครอบงำซึ่งขาดของรัฐนี้อาจจะเกิดจากการที่รัฐ (State) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) มีทุนหรือหุ้นในวิสาหกิจนั้นทั้งหมดหรือส่วนข้างมาก ฉะนั้น ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ จึงหมายถึงองค์กรที่มี สถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เพื่อผลิตสินค้าและบริการ ออกจำหน่ายและอยู่ภายใต้อำนาจซึ่งขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว สามารถแยก เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้⁶⁹

(1) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล

(2) ต้องประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเพื่อผลิตสินค้า หรือ บริการเพื่อขายแลกกับราคา

(3) ดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

(4) อยู่ภายใต้อำนาจซึ่งขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถ้าสามารถให้คำจำกัดความของคำว่า รัฐวิสาหกิจ ได้อย่างชัดเจนและแน่นอนเป็นการทั่วไปแล้ว ก็จะสามารถจัดได้ว่าองค์กรใดควรมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และองค์กรใดที่กฎหมายกำหนดรูปแบบให้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่โดยเนื้อหามิได้เป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรใดที่มีได้เป็นรัฐวิสาหกิจและไม่เป็นส่วนราชการแล้วก็จะถูกจัดให้เป็นองค์การมหาชนประเภทอื่นๆ ก็ได้

ความหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับ มิได้มีการให้คำจำกัดความอันเป็นหลักการทั่วไปของคำว่า รัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจ

⁶⁸ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. อ้างแล้ว. หน้า 72-80.

⁶⁹ ชาญชัย แสงวงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 208-209.

ถึงบทบาท สถานะและอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวถึงแม้มีกฎหมายบางฉบับที่มีการให้คำนิยามไว้บ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงการการแยกประเภทหรือแจกแจงรายการของรัฐวิสาหกิจต่างๆ อันจะนำไปบังคับเฉพาะกับกฎหมายฉบับดังกล่าวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ รัฐวิสาหกิจหนึ่งอาจเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจเดียวกันนั้น อาจไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งก็ได้ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ได้มีการศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนโดย Ander G. Delino ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางการผลิตทรัพย์สินหรือการให้บริการที่ขายแลกกับราคาและอยู่ภายใต้ อำนาจชี้ขาดของเจ้าหน้าที่มหาชน นอกจากนี้ ได้มีแนวความคิดที่เป็นรูปธรรมของ นักกฎหมายมหาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่จะพิจารณาดังกล่าว โดยแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน⁷⁰ ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การพิจารณาในทางเนื้อหา มีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

(1.1) ต้องดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

(1.2) ต้องทำการค้า มีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทน

(1.3) ต้องดำเนินการภายในกรอบของประโยชน์สาธารณะ

(2) หลักเกณฑ์การพิจารณาในทางรูปแบบ มีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่

(2.1) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเทศแยกต่างหากจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

(2.2) เงินทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของรัฐวิสาหกิจต้องเป็นของรัฐหรือรัฐสามารถ

ควบคุมเสี่ยงข้างมากในคณะกรรมการบริหาร

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทาง อุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม ดังนั้น การดำเนินงานจึงต้องคำนึงถึงรายได้เป็นเป้าหมายหลัก โดยกิจกรรมที่ทำจะต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของตน จนพอเพียงที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้⁷¹

⁷⁰ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (2547). เอกสารประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 19 ร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.และ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความคิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (หาผลประโยชน์จากการเป็นกรรมการ): ศึกษาการนำมาใช้ในประเทศไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 5-8.

⁷¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2547). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 199.

ลักษณะของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ⁷² แยกได้ดังนี้ (1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและงาน สาธารณูปโภคขนาดใหญ่หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ หรือดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐ ยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุน ดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือ ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่นๆ (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการ ดำเนินงานเชิงพาณิชย์ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่น ที่เอกชน กระทำกัน โดยทั่วไป แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือ บางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งแยกจากการ เก็บ ค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ให้ชัดเจน (3) เป็นนิติบุคคล (4) ความสัมพันธ์กับรัฐนั้น รัฐ เป็นผู้จัดตั้งขึ้นทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดการลงทุน ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ

คำว่า รัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยนั้นได้เริ่มใช้ในทางราชการเป็นครั้งแรกใน พระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งในปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยการตรา พระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 แทน แต่กระนั้นก็ตาม คำว่า รัฐวิสาหกิจในระบอบกฎหมายของไทยในปัจจุบันยังหาคำนิยามที่แน่นอนชัดเจนและมีลักษณะ ทั่วไปไม่ได้ คงมีแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้ความหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ได้แก่⁷³

(1) พระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 (มาตรา 4 วรรคหก) คำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ รัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจ ที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วน ราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุน รวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง

⁷² อำนาจ ศรีพูนสุข. (ม.ป.ป.). *การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การภาครัฐที่มีใช้ส่วนราชการ หน่วยที่ 14: การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์*. เอกสารประกอบการสอน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 12-13.

⁷³ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). อ้างแล้ว. หน้า 208-209.

กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือ กรม และหรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (มาตรา 4) คำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ (ค) บริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ /หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ /หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 (มาตรา 4) คำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช่ธุรกิจ (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วย ถึงสองในสาม

(4) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (มาตรา 6) คำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(5) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 (มาตรา 4) คำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

2.3.4 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งประเภทได้หลายประเภทตามวิธีการแบ่งซึ่งมีอยู่ 2 วิธีใหญ่ๆ คือ การแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและการแบ่งตามประเภทที่มาทางกฎหมาย⁷⁴ ดังนี้

1) การแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทที่ทำรายได้ให้แก่รัฐ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (The Government Lottery Office)

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (Electricity Generating Authority of Thailand) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (Expressway Authority of Thailand)

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (Government Housing Bank) องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (Marketing Organization For Farmers)

(4) รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การแบตเตอรี่ (The Battery Organization)

2) การแบ่งตามประเภทที่มาทางกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะหรือกฎหมาย ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (State Railway of Thailand) การท่าเรือแห่งประเทศไทย (Port Authority of Thailand) ซึ่งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะได้รับมอบหมายให้มีอำนาจมหาชน ในการดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคล เช่น เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ วางท่อป้กเสาไฟฟ้าในที่ดินของเอกชน เป็นต้น

(1.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การคลังสินค้า (Public Warehouse Organization) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (Bangkok Mass Transit Authority)

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด (The Transport Company Limited)

⁷⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). อ้างแล้ว. หน้า 212-213.

(2.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (Thai Airways International Public Company)

(3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยมติคณะรัฐมนตรีและไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (Thai Tobacco Monopoly) โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต (Playingcard Factory)

2.3.5 การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรี⁷⁵

1) รัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (Direct) และกำกับดูแล (Supervision and Monitoring) ให้คณะกรรมการและ ฝ่ายบริหาร ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อเพิ่มมูลค่าสูงสุดให้แก่กิจการและองค์กรและเพิ่มความมั่งคั่งให้แก่รัฐและประชาชน

2) รัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งหรือเสนอรายชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ จึงต้องพิจารณาบุคคลที่มีคุณสมบัติความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เหมาะสมกับตำแหน่งและรัฐวิสาหกิจที่จะแต่งตั้งเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

3) อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรีเป็นอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรืออำนาจในการยับยั้งการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและอำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ

การกำกับดูแลที่ดีมีหลักสำคัญและประโยชน์ของการกำกับดูแลที่ดี ดังต่อไปนี้

(1) การกำกับดูแลที่ดีมีหลักสำคัญ

(1.1) มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)

(1.2) มีความสำนึกในหน้าที่ (Responsibility)

(1.3) มีการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment)

(1.4) มีความโปร่งใสทั้งในการดำเนินงานและในการเปิดเผยข้อมูล (Transparency)

(1.5) มีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาว (Vision)

⁷⁵ การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ. (2551). *ชุดคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี*. คณะกรรมการจัดทำคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ 3 ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง. หน้า 5-8.

(1.6) มีการส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณการประกอบธุรกิจ (Ethics)

(2) ประโยชน์ของการกำกับดูแลที่ดีมี ดังนี้

(2.1) สร้างความโปร่งใสและมีมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นสากล

(2.2) เพิ่มความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชน

(2.3) สร้างความมั่นใจในการลงทุนและทำให้มูลค่ากิจการสูงขึ้น

(2.4) ทำให้เกิดรูปแบบกิจการที่เป็นที่ยอมรับ

(2.5) ทำให้เกิดพันธมิตรผูกพันเพื่อให้ผู้บริหารใช้อำนาจภายในขอบเขตและทำให้เกิดระบบความรับผิดชอบต่อผู้กำกับดูแล

(2.6) เป็นเครื่องมือตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ขององค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร

(2.7) ป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในปัจจุบันมักพบว่า ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหาร หน่วยงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ ไว้หลากหลายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับและความเหมาะสมของสภาพกิจการที่ผู้บริหารหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นๆ จะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามที่มักพบในกฎหมายหลายฉบับในทำนองเดียวกัน และมักจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับถ้อยคำของข้อกำหนดดังกล่าว อยู่เสมอ คือ ข้อกำหนดในเรื่องลักษณะต้องห้ามที่ระบุว่า ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตามกฎหมายนั้นๆ จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดลักษณะต้องห้ามทั้งสองอย่างดังกล่าวรวมไว้ด้วยกัน คือ ห้ามทั้งมิให้เป็นข้าราชการการเมืองและห้ามมิให้เป็นดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

2.4.1 ทฤษฎีความเหมาะสมการดำรงตำแหน่ง

การใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบในขอบเขตที่กว้าง และลึกเกี่ยวข้องโดยตรงกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งทาง

การเมืองจึงมักจะต้องได้รับความไว้วางใจอย่างมากจากประชาชนในลักษณะที่เข้มงวดมากกว่าบุคคลธรรมดาโดยทั่วไปโดยใช้มาตรฐานทางด้านจริยธรรมเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการตัดสินใจและการกระทำของนักการเมืองในฐานะบุคคลสาธารณะ⁷⁶ การหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การที่ระบบการเมืองไม่สามารถแก้ไขปัญหาหลักและปัญหาสำคัญของประเทศไทยได้ การแก้ปัญหาขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง จึงนำไปสู่การให้นักการเมืองมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น การนำระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมมาใช้ควบคู่ไปกับระบบเศรษฐกิจที่ใช้การตลาดเป็นตัวกำหนดทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ การแยกส่วนที่เป็นส่วนตัว (Private) กับสาธารณะ (Public) ออกจากกันชัดเจนยิ่งขึ้น การขยายตัวของสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการเรียกร้องจากสื่อมวลชนและการเคลื่อนไหวทางสังคม ให้มีความโปร่งใสและการตรวจสอบสาธารณะในนโยบายและพฤติกรรมของนักการเมือง นำไปสู่การกดดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองที่รวมไปถึงการสร้างมาตรฐานทางกฎหมายและจริยธรรมทางการเมืองควบคู่กันไป เพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองในทางที่ผิด

ในทฤษฎีของ Max Weber นักสังคมวิทยาการเมืองชาวเยอรมัน เห็นว่าอาชีพนักการเมืองมีความแตกต่างจากอาชีพอื่นๆ จึงควรมีคุณสมบัติที่สำคัญ 3 ประการ คือ⁷⁷

1) มีอารมณ์ผูกพันแน่วแน่จริงจังต่ออุดมการณ์ (Passion) หมายความว่า นักการเมืองจะต้องรู้สึกห่วง กังวล เอาใจใส่ต่อสิ่งที่เขาต้องการจะต่อสู้ คำว่า Passion ไม่ใช่อารมณ์ที่เป็นความตื่นเต้นที่ไร้ความหมาย หรือเป็นเพียงเจตคติภายใน (Inner Attitude) เท่านั้น แม้แต่การปฏิบัติที่ปราศจากความรับผิดชอบก็ไม่ถือว่าเป็น Passion

2) มีความรับผิดชอบ (Responsibility) จริยธรรมของความรับผิดชอบต่อชีวิตให้เห็นว่านักการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่ออุดมการณ์หรือไม่

3) มีวิจารณญาณ (Judgement) หมายถึง ความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งความไม่หวั่นไหวและความสงบ แต่สนองตอบต่อสภาพความเป็นจริง หรือการต้องพิจารณาสิ่งต่างๆ และคนจากระยะห่าง การขาดวิจารณญาณถือเป็นความผิดประการหนึ่งของนักการเมือง เป็นสิ่งที่ทำให้ไร้ประสิทธิภาพทางการเมือง

คุณสมบัติทั้งสามประการจะประกอบกันเป็นจริยธรรมของนักการเมือง เป็นพลังที่เสริมสร้างบุคลิกภาพของนักการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อันเป็นกิจกรรมของมนุษย์

⁷⁶ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. อ้างแล้ว. หน้า 15.

⁷⁷ มนตรี เจนวิทย์การ. (2540). *จริยธรรมนักการเมือง: แนวคิดเพื่อการศึกษาวิจัยในกรณีของประเทศไทย*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพ. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 13.

อย่างแท้จริง นักการเมืองจึงจำเป็นต้องมีอุดมการณ์ มีความรับผิดชอบ และมีวิจารณญาณเป็นเครื่องกำกับความหลงตัวเอง (Vanity) ถือเป็นสิ่งที่คุกคามอาชีพนักการเมือง ทำให้ขาดความเป็นกลาง ขาดความรับผิดชอบ และเป็นไปเพื่อการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองเท่านั้น

2.4.2 หลักการกำหนดคุณสมบัติบุคคลต้องชัดเจน

หลักการสำคัญในการเขียนคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งต้องมีความชัดเจนแน่นอนไม่ไขว่เขียนไว้เป็นการกว้างๆ เกือบทุกคนมีคุณสมบัติหมดเพราะผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะแต่งตั้งใครก็ได้ตามใจชอบ เช่น เขียนว่าต้องเป็นนักกฎหมาย คำว่า เป็นนักกฎหมายนี้ไม่ได้ตั้งแต่ผู้ที่จะปริญญาดู เป็นทนายความจนกระทั่งประธานศาลฎีกาทุกคนก็เป็นนักกฎหมายทั้งนั้น ดังนั้นควรเขียนให้ชัดเจนไม่ว่าจะปรับปรุงอย่างไรต้องเขียนให้ชัดเจนว่าต้องการผู้มีประสบการณ์อย่างไร เคยเป็นอาจารย์มาอย่างน้อยกี่ปี เคยเป็นผู้บริหารในระดับใดเป็นเวลากี่ปี ต้องเขียนลงไปเพื่อให้คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมีลักษณะเจาะจงและเป็นรูปธรรมมากขึ้น⁷⁸

2.4.3 คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างของการบริหารงานรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนใหญ่จะมีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์ประกอบหนึ่งร่วมอยู่ด้วย การบริหารงานภายในองค์การรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ขององค์การรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นที่น่าเชื่อว่าคณะกรรมการบริหารก็มีส่วนทำให้ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจประสบความสำเร็จและความล้มเหลวด้วย⁷⁹

คณะกรรมการที่นำมาใช้ในการบริหารรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 3 ประเภท คือ

1) คณะกรรมการนโยบาย (Policy Board) หน้าที่สำคัญของกรรมการประเภทนี้ คือ

(1) เป็นตัวแทนและรักษาผลประโยชน์ให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ

(2) กำหนดนโยบายในด้านการลงทุนและการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจตลอดจนการรับผิดชอบต่อนโยบายเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติด้วย

2) คณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ (Functional Board) มีหน้าที่บริหารดำเนินงานตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย

3) คณะกรรมการบริหาร (Boards of Directors) มีหน้าที่กำหนดนโยบายและขงเคเดียวกันก็เข้าควบคุมบริหารงานด้วย ซึ่งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่นิยมใช้กรรมการประเภทนี้เข้าบริหารงานในองค์การ

⁷⁸ สำนักวิจัยและพัฒนา. อ้างแล้ว. หน้า 18.

⁷⁹ เกศินี หงสนันท์. (2525). รัฐวิสาหกิจ: คณะกรรมการบริหาร. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์. หน้า 16.

บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งมาเป็นกรรมการจึงต้องเป็นผู้มีความคิดอ่านกว้างและมีประสบการณ์ในการบริหารหรือมีความเข้าใจในลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นอย่างดี พอที่ตนจะช่วยเสนอความคิดเห็นในการสร้างสรรค์ให้แก่องค์การได้อย่างเต็มที่ตลอดจนช่วยในด้านการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

แนวความคิดในการสรรหาเลือกสรรตัวบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นไม่มีความจำกัดในด้านผู้เชี่ยวชาญชำนาญการ ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนามีความจำกัดในทรัพยากรมนุษย์ประเภทนี้อยู่มาก อีกประการหนึ่งประเทศที่กำลังพัฒนามักมุ่งไปที่การพัฒนาโครงการเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงมีแนวโน้มที่รัฐจะเข้าดำเนินการเองมากกว่า ที่จะปล่อยให้ฝ่ายเอกชนดำเนินการในกิจการบางอย่าง เช่น ประเภทสาธารณูปการหรือประเภทที่จะสร้างสรรค์สภาพทางสังคมให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม เท่าที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไปแล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากบุคคล 3 กลุ่มด้วยกัน คือ⁸⁰

1) บุคคลจากหน่วยงานที่มีหุ้นส่วนอยู่ในองค์การรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หรือเป็นตัวแทนจากกระทรวงเจ้าสังกัด

2) บุคคลจากฝ่ายการเมือง การแต่งตั้งบุคคลจากฝ่ายการเมืองนี้เป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีเช่นนี้จำเป็นต้องมีตัวแทนจากฝ่ายการเมืองเข้าร่วมเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารชุดนั้น

3) บุคคลจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เช่น บุคคลจากตัวแทนรัฐบาลผู้รับใช้บริการหรือแม้แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น

สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้วต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดย คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สิน

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

ตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่เป็น ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ ไม่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือผู้ถือหุ้นของ นิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็น ผู้ถือหุ้น เว้นแต่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น ไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่ เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหาร โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น แต่สำหรับกรณีที่กำหนดว่าต้องมีสัญชาติไทยนั้นมีให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันและลักษณะต้องห้ามที่กำหนดว่าต้อง ไม่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐบาลวิสาหกิจนั้นหรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่นั้นมิให้ใช้บังคับแก่กรรมการที่ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ตำแหน่งของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และกรรมการนั้นถือหุ้น ไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของทุนชำระแล้วของรัฐวิสาหกิจซึ่งตนเป็นกรรมการหรือนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจซึ่งตนเป็นกรรมการถือหุ้นอยู่

กรรมการรัฐวิสาหกิจ หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ โดยตำแหน่ง โดยชื่อ ภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจการบริหารจัดการควบคุมดูแลและกำกับกำกับการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี

การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ แยกรายละเอียดได้ ดังต่อไปนี้⁸¹

1) หลักการสำคัญในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้

(1) บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งไม่ได้ ทั้งนี้ ให้นับรวมการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งและการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งกรรมการด้วย แต่ไม่รวมการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งที่ได้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁸¹ การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ. อ้างแล้ว. หน้า 9.

(2) กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) การแต่งตั้งกรรมการอื่นที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(4) ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

2) รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยทั่วไปกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ รัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งจะต้องนำเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง เว้นแต่บางกรณีกฎหมายจัดตั้งอาจกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

3) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัดจะร่วมกันพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อเข้ารับการเสนอชื่อให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นแต่งตั้ง

2.4.4 ทฤษฎีข้อห้ามการดำรงตำแหน่ง

ทฤษฎีข้อห้ามการดำรงตำแหน่งนอกจากจะต้องห้ามโดยสภาพแล้วจะเกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง กันระหว่างประโยชน์ของบุคคลที่จะได้รับส่วนตัวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตำแหน่งของบุคคลนั้น⁸² เป็นหลักที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องในกิจการที่ตนรับผิดชอบดำเนินการ โดยรัฐไม่อาจสั่งการ หรือปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียหรือถูกสงสัยว่ามีส่วนได้เสียอีก การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อน อาจแยกเป็นประเภท ดังนี้

1) การหาประโยชน์ให้ตนเอง (Self-Dealing) คือ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลาน เข้าทำงาน เป็นต้น

2) การรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วรับ ไม้กอล์ฟ เป็นของกำนัลจากร้านค้า เป็นต้น

⁸² สำนักวิจัยและพัฒนา. อ่างแล้ว. หน้า 16.

3) การใช้อิทธิพล (Influence Peddling) คือ การเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

4) การใช้ข้อมูลลับของราชการ (Using Confidential Information) เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน จึงรีบไปซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวคักหน้าไว้ก่อน เป็นต้น

5) การทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (Post-Employment) คือ การไปทำงานให้กับผู้อื่น หลังออกจากที่ทำงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลจากที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารแห่งประเทศไทยไปช่วยธนาคารเอกชนอื่นๆ หลังจากเกษียณ เป็นต้น

หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อนถือเป็นเรื่องสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับและนำมาบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265⁸³ ที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ยังได้กำหนดห้ามบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหวังผลกำไรหรือรายได้ หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด โดยมีเจตนาที่จะป้องกันมิให้มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนบุคคล⁸⁴ หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อน จึงได้นำมากำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามการได้มาซึ่งผู้ดำรง

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 265 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะ เป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญา ในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(4) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 48

⁸⁴ สำนักวิจัยและพัฒนา. อ้างแล้ว. หน้า 58.

ตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการ ในบทบัญญัติพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 15 (2) ที่ห้ามผู้มีตำแหน่งการเมืองแต่งตั้ง เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย