

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Position Holder) ในการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตั้งแต่บทที่ 1-4 มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปเป็นแนวทางการกำหนดหรือการให้ความหมายของคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และนำไปประกอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการ ใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจต่อไป

5.1 บทสรุป

จากการที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบคนรวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่ง และกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการ ไว้ว่าต้องเป็น ผู้มีสัญชาติไทย และมีความรู้ความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 15 (2) ได้กำหนดว่า ผู้มีตำแหน่งการเมืองห้ามแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จากการศึกษาพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในส่วนของข้อห้ามการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดังกล่าวมิได้ให้คำนิยามความหมายคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ไว้ว่าหมายถึงบุคคลใด ตำแหน่งใด และหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับใดบ้าง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่ ทำให้มีประเด็นที่จะต้องตีความตลอดมา นอกจากนี้ เดิมในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 (6) ก็ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามกรรมการของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือดำรงตำแหน่ง

ในทางการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ต่อมาข้อความดังกล่าวได้ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 โดยตัดข้อความว่า ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในมาตรา 5 (6) และมาตรา 9 (6) ออก จึงไม่มีข้อห้ามดังกล่าวอยู่ต่อไป กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า¹ สำหรับรัฐวิสาหกิจ ที่กฎหมายเฉพาะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นมีการกำหนดข้อห้ามกรณีดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อันเป็นกรณีที่เข้มงวดกว่า เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับต้องใช้คู่กันตามบทบัญญัติในมาตรา 5 (6) และมาตรา 9 (6) ที่กล่าวข้างต้นนั้นแล้ว กรณีก็ต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น การแก้ไขโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 จึงไม่มีผลต่อบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะไม่ว่าจะมีอยู่ก่อนหรือหลังวันที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับก็ตาม

จากการศึกษาพบว่า คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ เช่น

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 259 กำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4 คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภา ฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2535). การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ. บันทึกลงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ที่ประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมาย). เรื่องเสร็จที่ 481/2535.

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

จากกรณีข้อห้ามแต่งตั้งผู้มีตำแหน่งการเมืองเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พิจารณาจากหลักการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งหน้าที่มากกว่าหนึ่งตำแหน่งนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ส่วนตน บางครั้งอาจมีทั้งประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตนพร้อมๆ กัน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการและทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โดยแนวความคิดนี้ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 ที่บัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า มีหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ที่พบในคำพิพากษาศาล ได้นิยามความหมายของการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐคนหนึ่งดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ผลที่เกิดขึ้นจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่มากกว่าหนึ่งตำแหน่งทำให้เกิดการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ สาเหตุของการกำหนดลักษณะต้องห้ามในกรณีที่เป็นข้าราชการการเมืองหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิให้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารหรือกรรมการ ในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งหรือในคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ นั้น มาจากหลักการในเรื่องความขัดแย้งกันของหน้าที่หรือหลักการขัดกันของหน้าที่ ซึ่งมุ่งประสงค์จะป้องกันมิให้บุคคล จะกระทำหน้าที่หลายอย่างหรือดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในขณะเดียวกันมิได้ หากว่างานในหน้าที่หรืองานในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งนั้นมีความขัดแย้งกันในตัวเอง เช่น การดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือกรรมการ ในรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องรับผิดชอบบริหารงานกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ถ้ารับข้อห้ามตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ข้อ 15 (2) ที่ห้ามผู้มีตำแหน่งการเมืองได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้น กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดนิยามความหมายคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมืองว่า หมายถึง บุคคลใดบ้าง

ตำแหน่งใดบ้าง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับใดบ้าง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่ จึงเป็นปัญหาที่ต้องตีความความหมายของคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหลายหน่วยงานส่งเรื่องปัญหา การตีความความหมายของคำดังกล่าวไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นดังที่กล่าวมาแล้ว และมีคณะกรรมการกฤษฎีกาบางคณะได้พิจารณาตีความให้ความหมายที่แตกต่างกัน ดังเห็นได้จากการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) อยู่ในคำวินิจฉัย เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่องเสรีจที่ 621/2549 ที่มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทาง โดยแนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมควรที่จะหมายความรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่อำนาจการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นด้วย เนื่องจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับการพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยหรือไม่นั้น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อให้การช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่และสนับสนุนการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้จึงถือได้ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนแนวทางที่สอง เห็นว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องพิจารณาเฉพาะบรรดาคำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวในระดับประเทศและเป็นการบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนกลางเท่านั้น ไม่สมควรที่จะหมายความรวมถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ความหมายของคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Position Holder) ดังกล่าว จะหมายความเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด ตามที่ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยให้ความเห็นไว้ หรือจะหมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยหรือไม่ จึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญเพราะจะมีผลกระทบต่อการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกรณีการแต่งตั้งประธานกรรมการ หรือกรรมการรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น จึงควรนำแบบอย่างในการกำหนดนิยามและการให้ความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการบัญญัตินิยามและความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์สูงสุดของการใช้บังคับ

กฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในส่วนของข้อห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการแต่งตั้งเป็น
ประธานกรรมการ หรือกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเพื่อ
สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

1) ในเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมืองหรือ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต้นๆ ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการแต่งตั้ง
บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยเกิดขึ้น
เนื่องจากไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ไว้ในพระราชบัญญัติการ
ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่า หมายถึง บุคคลใด ตำแหน่งใด และเป็นผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองในระดับใดบ้าง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย
หรือไม่ ซึ่งมีแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
ได้บัญญัตินิยามความหมายไว้สรุปได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตาม
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดและสมาชิกสภาท้องถิ่นของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ไม่ได้บัญญัตินิยาม
ความหมายคำว่า “ผู้มีตำแหน่งการเมือง” ทำให้มีประเด็นปัญหาต้องตีความ ความหมายดังกล่าว
โดยส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในหลายๆ เรื่อง ดังที่กล่าวมาแล้ว
ซึ่งแม้แต่บางคณะในคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมควรที่จะหมายความรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่
อำนาจการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นด้วย เนื่องจาก การบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น
เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

แต่อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องพิจารณาเฉพาะบรรดาคำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ ในลักษณะดังกล่าวในระดับประเทศและเป็นการบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนกลางเท่านั้น ไม่สมควรที่จะหมายความรวมถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 481/2535)² ดังนั้น เพื่อให้คำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มีความหมายที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการใช้บังคับเป็นลักษณะต้องห้ามสำหรับ การแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย จึงเห็นควรกำหนดนิยามความหมายคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่า หมายถึง บุคคลใด ตำแหน่งใด และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับใดบ้าง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่ เหมือนอย่างเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งให้นิยามความหมายไว้สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 10/2518 เรื่องเสร็จที่ 481/2535 เรื่องเสร็จที่ 139/2547 เรื่องเสร็จที่ 621/2549 และเรื่องเสร็จที่ 481/2552 ให้ความเห็นไว้ว่าหมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งหน้าที่มากกว่าหนึ่ง ตำแหน่ง อันทำให้เกิดการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต้นๆ ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งหน้าที่มากกว่าหนึ่งตำแหน่งนั้น มักจะมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ส่วนตน บางครั้งอาจมีทั้งประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตนพร้อมๆ กัน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เนื่องจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการทุจริต (Corruption) เนื่องจากยังมีสถานการณ์หรือสภาวะการณ์ของการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมมากเท่าใด ก็ยังมีโอกาสก่อให้เกิดหรือนำไป สู่การทุจริตมากเท่านั้น ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โดยหลักการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดมา ซึ่งการขัดกันของ

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2535). *การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ*. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ที่ประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมาย). เรื่องเสร็จที่ 481/2535.

ตำแหน่งหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งหน้าที่ของรัฐหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกันและอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งเหล่านั้นขัดกันดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นับเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เช่นเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่า หลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐนั้นมุ่งประสงค์จะป้องกันมิให้บุคคลจะกระทำหน้าที่หลายอย่างหรือดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในขณะเดียวกันมิได้ เช่น กรณีเป็นข้าราชการการเมืองหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารหรือกรรมการในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งหรือในคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ ทำให้เกิดการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐได้เป็นต้น ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากรณีเกิดการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเห็นควรให้มีการบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งหน้าที่ของรัฐหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน โดยเด็ดขาด โดยมีต้องคำนึงว่าตำแหน่งเหล่านั้นขัดกันหรือไม่อย่างไร เหมือนอย่างเช่นหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป