

สรุปความรู้ที่ได้จากการเข้ารับการอบรม สัมมนาเชิงปฏิบัติการการเสริมสร้างวินัย  
คุณธรรมจริยธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผ่านระบบออนไลน์ Zoom Meeting  
เรื่อง วินัยและแนวทางการป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน  
วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔

บรรยายโดย นายศักดิ์ชัย จันทร์แสงวัฒนา  
นายชัยภัทร เกษมณี

### วินัยข้าราชการพลเรือน

วินัย คือ แบบแผนความประพฤติ หรือข้อปฏิบัติ

### จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย ได้แก่

๑. เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ
๒. เพื่อความเจริญ ความสงบ เรียบร้อยของประเทศชาติ
๓. เพื่อความผาสุกของประชาชน
๔. เพื่อสร้างภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีขององค์กร

### ข้าราชการต้องมีวินัย ดังนี้

๑. วินัยต่อตนเอง ต้องรักษาชื่อเสียงตนเอง รักษาเกียรติศักดิ์ ของตำแหน่งหน้าที่ของตนมิให้เสื่อมเสีย
๒. วินัยต่อผู้ร่วมงาน ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการ/ต้องไม่ก่อกวนแก่งัด ข่มเหงกัน ในการปฏิบัติราชการ/ต้องไม่กระทำการล่วงละเมิด/การคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.
๓. วินัยต่อประชาชน ต้องรับให้ความสะดวก ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์ประชาชนดูญาติของตน กล่าวคือ ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ
๔. วินัยต่อหน้าที่ราชการ ต้องไม่ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการ ไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการ และไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการ
๕. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา ต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่รายงานเท็จหรือปกปิดข้อความซึ่งควรแจ้ง ไม่ปฏิบัติราชการเป็นการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน
๖. วินัยต่อประเทศชาติ สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

### ระดับโทษทางวินัย มี ๕ สถาน คือ

๑. ภาคทัณฑ์
๒. ตัดเงินเดือน
๓. ลดเงินเดือน
๔. ปลดออก
๕. ไล่ออก

### ข้อควรคำนึง

- ความผิดวินัยไม่มีอายุความ
- การลงโทษต้องดำเนินการตามกฎหมาย
- ผู้สั่งลงโทษต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษได้
- สภาพการเป็นข้าราชการ (ขณะกระทำผิด/ขณะลงโทษ)

- ช้อยกเว้น กรณีการดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดตามมาตรา ๑๐๐/๑ กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะออกจากราชการไปแล้ว โดยนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาใช้บังคับ และไม่นำเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหามาใช้บังคับ

## แนวทางการป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน

### ความหมายของคำว่า “ทุจริต”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ทุจริต หมายความว่า ประพฤติชั่วคดโกงไม่ซื่อตรง

ประมวลกฎหมายอาญา โดยทุจริต หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ ทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

### รูปแบบของการคอร์รัปชันหลักในสังคมไทย

รูปแบบของการคอร์รัปชันหลักในสังคมไทยที่ได้จากการสังเคราะห์งานวิจัยโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร (๒๕๕๒)

๑. การเรียกเก็บภาษีคอร์รัปชัน มีชื่อเรียกหลายชื่อซึ่งรวมทั้งการเรียกสินบนสินน้ำใจ ค่าน้ำร้อนน้ำชา และเงินใต้โต๊ะ
๒. การดัดเงินงบประมาณแผ่นดินจากค่าคอมมิชชั่นโครงการมาเป็นของตน การรับสินบน การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการเสนอโครงการเพื่อให้ได้เงินคอร์รัปชัน ทั้งๆ ที่โครงการดังกล่าวอาจไม่มีประโยชน์อย่างแท้จริง
๓. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งการผูกขาดธุรกิจ หรือผูกขาดการประมูลโครงการ
๔. การเล่นพรรคเล่นพวก การดำรงตำแหน่งหลายหน่วยงาน จนเกิดลักษณะที่เรียกว่าการทับซ้อนของผลประโยชน์ หรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflicts of interest)
๕. การใช้อำนาจทางการเมือง ดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจที่ตนเอง ครอบครัว หรือพรรคพวก มีผลประโยชน์อยู่ เรียกว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

### การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest)

#### ผลประโยชน์ทับซ้อน

แซนดร้า วิลเลียม ให้ความหมายของประโยชน์ทับซ้อนว่า “การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงิน หรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ”

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ให้ความหมายของประโยชน์ทับซ้อนว่า “สภาวะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม หรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของธุรกิจเอกชนอันทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์

แนวคิด เรื่อง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) หลักการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ สถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีความสัมพันธ์ ๒ สถานะ สถานะหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ กับอีกสถานะหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเอกชนคนหนึ่ง จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐจะทำอะไรได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนในฐานะเอกชนจะทำอะไรก็ได้ ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐ ๒ สถานะ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสามารถแยกเรื่องตำแหน่งหน้าที่กับเรื่องส่วนตัวออกจากกันได้ และห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

## องค์ประกอบ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest)

๑. บุคคลนั้นมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ
๒. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องนั้นๆ
๓. ประโยชน์ส่วนตน อาจเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดก็ได้/ทรัพย์สินหรือประโยชน์ของบุคคลอื่น
๔. เกิดสถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ขัดกัน (มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้าไปเกี่ยวข้อง) โดยได้กระทำการ/ตัดสินใจ/ใช้ดุลพินิจ อย่างใดอย่างหนึ่ง

### ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อน กับ การทุจริตต่อหน้าที่

ประเด็นเปรียบเทียบ		ผลประโยชน์ทับซ้อน	การทุจริตต่อหน้าที่
๑.	มีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่รัฐ	- ต้องเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐแต่มีบางกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติครอบคลุมให้มีถึงหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การทำงานหลังเกษียณ (ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๗)	- ต้องเป็นเจ้าของหน้าที่รัฐ
๒.	มีอำนาจหน้าที่	- มีทั้งกรณีที่มีอำนาจหน้าที่และไม่ต้องมีอำนาจหน้าที่ ๑) กรณีมีอำนาจหน้าที่ เช่น การเป็นคู่สัญญา ๒) กรณีที่ไม่ต้องมีอำนาจหน้าที่ เช่น การรับประโยชน์ต่างๆ	- ต้องมีอำนาจหน้าที่
๓.	เพื่อตนเอง/ผู้อื่นได้ประโยชน์	- ตนเอง/ผู้อื่นได้ประโยชน์	- ตนเอง/ผู้อื่นได้ประโยชน์
๔.	มีเจตนาทุจริต	- มี/ไม่มีเจตนาทุจริตก็ได้	- ต้องมีเจตนาทุจริต

### รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อนมี ๑๐ ข้อ ดังนี้

๑. การรับผลประโยชน์ต่างๆ ได้แก่ ทรัพย์สิน ของขวัญ การลดราคา การรับความบันเทิง การบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกันนี้ และผลจากการรับผลประโยชน์ต่างๆ นั้น ส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

๒. การทำธุรกิจกับตัวเอง เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด โดยอาจจะเป็นเจ้าของบริษัทที่ทำสัญญาเอง หรือเป็นของเครือญาติ

๓. การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งสาธารณะ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกันหรือบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเดิม โดยบุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งในสาธารณะมาก่อน มักจะรู้ข้อมูลความลับ ขั้นตอนวิธีการทำงานมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ และใช้อิทธิพลหรือความสัมพันธ์จากที่เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยงานเดิมนั้นหาประโยชน์จากหน่วยงานให้กับบริษัทและตนเอง

๔. การทำงานพิเศษ เป็นการจัดตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างพิเศษ เป็นที่ปรึกษาโครงการต่างๆ

๕. การรู้ข้อมูลภายใน เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประโยชน์จากการที่ตนเองรับรู้ข้อมูลภายในหน่วยงาน และนำข้อมูลนั้นไปหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง อาจหาประโยชน์โดยการขายข้อมูลหรือเอาประโยชน์เสียเอง

๖. การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาทรัพย์สินของราชการซึ่งจะต้องใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง หรือการใช้ให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาไปทำงานส่วนตัว

๗. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง เป็นการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูงอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเองหรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง

๘. การใช้ตำแหน่งที่เอื้อประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบบอุปถัมภ์ เช่น การอนุมัติแต่งตั้งคู่สมรสหรือลูกเข้มารับตำแหน่งสำคัญๆ ในหน่วยงาน การใช้อำนาจแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นอย่างไม่เป็นธรรม การคัดสรรคัดเลือกบุคลากรอย่างไม่โปร่งใส เป็นต้น

๙. การใช้อิทธิพลเข้าไปมีผลประโยชน์ต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐอื่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนเองเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยระเบียบและกฎหมายหรือฝ่าฝืนจริยธรรม

๑๐. รูปแบบอื่นๆ เป็นพฤติการณ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่นอกเหนือจาก ๙ รูปแบบข้างต้น คือ การเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญา การเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ ทำงานในธุรกิจเอกชนในกำกับหน่วยงานรัฐที่สังกัด การรับสัมปทานหรือถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ต่างๆ

#### ผลประโยชน์ทับซ้อนหากฝ่าฝืนจะมีโทษอย่างไร?

การมีพฤติกรรมใดๆ ก็ตามที่เข้าข่ายประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีพฤติกรรมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนจะถูกดำเนินการทางวินัย และย่อมส่งผลให้ถูกลงโทษอาจถึงขั้นไล่ออกขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน นอกจากนั้นหากพฤติกรรมนั้นๆ เข้าข่ายการรับสินบน ฉ้อฉลทุจริต และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ มีการรับผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีส่วนร่วมในพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อความเป็นธรรม ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ให้โดยมิชอบ จะถูกดำเนินคดีอาญา หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนอาจมีส่วนร่วมในการรับโทษทางอาญา ปรับ และจำคุกด้วย

#### กลไกการป้องกันการทุจริตภาครัฐ

เมื่อมีการใช้มาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนแล้วควรนำกลไกทางการบริหารมาช่วยในการบริหารงาน ซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่แล้วในภาคราชการแต่ยังมีได้นำมาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังมาเป็นเครื่องมือช่วยในการป้องกันการทุจริต ดังนี้

๑. ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานงานตามยุทธศาสตร์
๒. ระบบการควบคุมภายใน (Internal Control)
๓. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)
๔. การติดตามประเมินผล
๕. การบริหารความเสี่ยงแบบบูรณาการ
๖. การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและจริยธรรมในองค์กร
๗. แนวร่วมปฏิบัติ (Collective Action)

\*\*\*\*\*

สรุปโดย  
นายสุรพล เกษร  
นิติกร