



□ “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หรือ “Conflict of Interest” คือ สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ได้มีผลประโยชน์อันเป็นเรื่องของส่วนตัว แต่ผลประโยชน์ดังกล่าว ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ในตำแหน่งหน้าที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ อันเป็นผลทำให้บุคคลนั้น ขาดการตัดสินใจบนพื้นฐานที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ ส่วนตนเป็นหลัก และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม^๑

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าผลประโยชน์ทับซ้อน คือ สถานการณ์ที่ผู้มีตำแหน่ง และอำนาจในการตัดสินใจ ไม่ใช่อำนาจอย่างอิสระเป็นกลางเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เนื่องจากมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง^๒

นอกจากถ้อยคำดังกล่าวในเบื้องต้นแล้ว ในปัจจุบันยังมีถ้อยคำที่มักได้ยินบ่อย ๆ เกี่ยวกับการตีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม คือถ้อยคำว่า “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” อันหมายถึงการกำหนดระเบียบหรือนโยบายต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากดูโดยผิวเผินแล้วเหมือนกับว่าถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถ้าหากมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบแล้วจะเห็นได้ว่านโยบายเหล่านั้นได้มีการซ่อนเร้นหรือมีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง ส่งผลให้เกิดการผูกขาดและประชาชนไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด^๓

^๑ สำนักงานคณะกรรมการการข้าราชการพลเรือน, “คู่มือการเรียนรู้และการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม,” ๒๕๕๗. (http://203.154.183.2/ewt/cad_design/conflict/index_c.htm) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๒.

^๒ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, “ผลประโยชน์ทับซ้อนกับการปฏิรูปการเมือง”, กรุงเทพฯธุรกิจ วันศุกร์ที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑, คอลัมน์หน้าต่างความคิด.

^๓ สำนักงานคณะกรรมการการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดียวกัน.

การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest นับว่าเป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งปรากฏให้เห็นมากขึ้นในยุคที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ประกอบกับรูปแบบในการแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจในโลกสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีลักษณะแตกต่างจากการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม กล่าวคือมีลักษณะหรือรูปแบบที่หากพิจารณาในแง่ของตัวบทกฎหมายแล้วอาจจะไม่สามารถเอาผิดได้ หรือกฎหมายอาจจะยังมีความล้าสมัยไม่ครอบคลุม จนทำให้เกิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้ ทั้งนี้ กรณีการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ในนานาอารยประเทศส่วนใหญ่ถือว่าเป็นเรื่องที่ผิดต่อจริยธรรม ขัดต่อหลักความเป็นธรรมและระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และถือเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชัน^๔ อันเป็นมະเรິงร้ายที่บ่อนทำลายความเจริญ



ทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของประเทศ เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเร่งรัดการใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อบ่มงแสวงหากำไร โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนและผลตอบแทนทางสังคม หรือผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม อันนำมาสู่ปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศมีความอ่อนแอ มีโอกาสนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest นั้น ถือว่าเป็นจริยธรรมขั้นพื้นฐานของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าวอาจมีความรุนแรงเพียงพอที่สามารถทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ทำความผิดต้องพ้นจากตำแหน่งไป^๕ อย่างไรก็ตาม การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest โดยตัวเองแล้วอาจจะไม่ได้เป็นเรื่องที่มีความเลวร้ายมากนัก หากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นผู้ที่มีจริยธรรมสูงเพียงพอ สามารถแยกแยะได้ว่าตนเองอยู่ในฐานะหรือตำแหน่งใด อะไรเป็นสิ่งที่สมควรหรือไม่สมควร อะไรคือผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนรวม^๖ และประการสำคัญคือจะต้องกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง สามารถที่จะควบคุมไม่ให้ผู้ที่มีสายสัมพันธ์หรือพวกพ้องของตนเองนำเอาความสัมพันธ์ดังกล่าวไปแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้

^๔ วิทยากร เชียงกุล, “นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest),” (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙), บทคัดย่อสำหรับผู้บริหาร.

^๕ มิชิตา จำปาเทศ รอดสุทธิ “ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest)” ประชาชาติธุรกิจ วันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑, คอลัมน์การบริหารงานและการจัดการองค์กร.

^๖ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, เรื่องเดียวกัน.



หากจะพิจารณาเปรียบเทียบถึงความร้ายแรงหรือระดับของการกระทำระหว่าง “การกระทำผิดจริยธรรม” “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” และ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ว่ามีระดับความร้ายแรงที่แตกต่างกันอย่างไรแล้ว อาจพิจารณาได้จากพฤติกรรมที่บ่งบอกระดับของการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันตามทฤษฎีของ Arnold Heidenheimer ผู้เชี่ยวชาญด้านการคอร์รัปชัน ซึ่งได้มีการแบ่งแยกประเภทหรือระดับของการคอร์รัปชันไว้ ๓ ประเภท^๗ คือ

ประเภทที่ ๑ คอร์รัปชันสีขาว (white corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนและผู้นำในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และเห็นว่าเป็นการสมควร ผู้กระทำความผิดเพราะถือเป็นเรื่องไม่มีความสำคัญมากนัก เนื่องจากการรับผลประโยชน์โดยอิงอยู่กับขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม อีกทั้งยังได้เกิดจากการเรียกร้องจากผู้รับ เช่น การให้ซึ่งเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ในตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษได้ และการให้ซึ่งเป็นการ “ตอบแทน” การปฏิบัติหรือดเว้นการปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งและเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้ โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง

ประเภทที่ ๒ คอร์รัปชันสีเทา (grey corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ในหมู่ผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด แต่ประชาชนทั่วไปไม่แน่ใจว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องในลักษณะที่ประชาชนสมยอมต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้า หรือเงินหักส่วนลดราคาสินค้า เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมประเภทนี้มีการจำแนกออกเป็นการเรียกร้องเอาประโยชน์แทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเร่งรัดงานให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น และการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยมีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัท ห้างร้านที่ทำธุรกิจกับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบอยู่

ประเภทที่ ๓ คอร์รัปชันสีดำ (black corruption) เป็นคอร์รัปชันที่ทั้งฝ่ายประชาชนและผู้นำเห็นว่าเป็นความผิดชัดแจ้งและควรได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้องโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ พฤติกรรมนี้แยกได้เป็น การใช้อำนาจหน้าที่เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้กระทำความผิดกฎหมายหรือผู้ต้องการความสะดวก โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ที่ตนเรียกร้องเอาประโยชน์นั้นจะกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่ และการทุจริตคดโกงโดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมายเป็นการทำให้รัฐเสียหาย โดยมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง

^๗ อังนิน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, “นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข,” (กรุงเทพฯ : สายธาร, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕๓ - ๑๕๔.

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงทฤษฎีหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest แล้ว อาจกล่าวได้ว่าเรื่องดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดที่สำคัญ ๓ ประการ^๔ ดังนี้คือ

ประการที่หนึ่ง มาจากแนวความคิดที่ว่ารากฐานของรัฐสมัยใหม่จะแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองออกจากรัฐที่เป็นสถาบัน ซึ่งแนวความคิดนี้ต้องการให้ผู้ปกครองรัฐมีสองสถานะคือ สถานะที่หนึ่งอยู่ในฐานะส่วนตัว โดยการกระทำใดที่ทำไปในฐานะส่วนตัว การกระทำนั้นไม่ผูกพันรัฐ และสถานะที่สองอยู่ในฐานะตำแหน่งหน้าที่ของผู้ปกครองรัฐ ซึ่งผู้ปกครองรัฐย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐและใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลทั่วไปได้

ประการที่สอง มาจากแนวความคิดเรื่องบทบาทและหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบและต้องดำรงตนให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป

ประการที่สาม มาจากแนวความคิดของความถูกต้องตามกฎหมายของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งแนวความคิดนี้ กฎหมายจะเป็นผู้กำหนดบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้คนในสังคมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป จนไปก้ำก๋ายหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลอื่น

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดที่ว่าด้วย “จริยธรรม” “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” และ “การคอร์รัปชัน” นั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นทั้งในเชิงที่มาของแนวคิดและการประพฤติปฏิบัติ โดยการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของจริยธรรมและค่านิยมของคนในสังคม ส่วนการกระทำในลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในช่วงรอยต่อระหว่างการกระทำที่เป็นความผิดอาญากับการกระทำในลักษณะที่อาจถูกตั้งคำถามในเชิงจริยธรรมว่าการกระทำนั้นจะถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่ หรือเป็นเรื่องที่สมควรกระทำมากน้อยเพียงใด^๕ ซึ่งได้เริ่มมีการบัญญัติว่าเป็นความผิดไว้ในกฎหมายที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่วนการคอร์รัปชันนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกฎหมายบ้านเมืองมาเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร

^๔ คริสฐา ดาราสร, “การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interest),” (<http://www.pub-law.net/>), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๒.

^๕ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๕.



สำหรับประเทศไทยแล้ว อิทธิพลของแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ได้เริ่มมีปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา และได้มีปรากฏเป็นบทบัญญัติชัดเจนครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๘๐



อย่างไรก็ตาม แม้อิทธิพลของแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest จะเริ่มมีปรากฏขึ้นตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ก็ตาม แต่สำหรับสังคมไทยแล้วยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่อง ดังกล่าวเท่าที่ควร ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากหลายประการ เช่น การมองว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องวัฒนธรรมหรือค่านิยมของ ชาตินตะวันตกที่มีความไม่สอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมไทย ความเข้าใจของคนในสังคมเกี่ยวกับ

เรื่องดังกล่าวอาจยังมีความไม่ชัดเจน เพราะเป็นเรื่องที่ไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้ เหมือนกับการณีของการทุจริตคอร์รัปชันทั่ว ๆ ไป รวมทั้งการมีทัศนคติเกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าวว่าจะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ อย่างชัดเจนเสียก่อน เนื่องจากสังคมไทยยังให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายมากกว่า หลักความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม^{๑๐} โดยลืมนึกไปว่ากฎหมายนั้นแท้จริงแล้วเป็นเพียงกฎเกณฑ์หรือจริยธรรมขั้นต่ำของสังคมเท่านั้น

หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์มาแต่โบราณกาล และมักจะไม่จำแนกแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องของส่วนรวม หรือระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ทัศนคติและพฤติกรรมของคน ในสังคมจึงมีการให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยในเรื่องของพฤติกรรมหรือการกระทำที่ เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest ส่งผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตน กระทำการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่เสมอ ๆ และในขณะเดียวกันในระดับ ของประชาชนทั่วไปที่ขาดความรู้ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงกลับมองเห็น ว่าการกระทำในลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest เป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคมไทย^{๑๑}

^{๑๐} จิราพร พุกขศรี, “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)” http://www.dld.go.th/audit/Conflict_of_Interests.doc. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๒.

^{๑๑} ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๑.

ด้วยเหตุความไม่เข้าใจและวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ของคนในสังคมไทยนี้เอง ได้ส่งผลทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest ดังกล่าว ยังคงมีสภาพปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้น แม้จะมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันยังมีความไม่ชัดเจนหรือมีแนวทางที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกรณีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนคู่สมรสและบุตร ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นั้น จะมีขอบเขตในการตีความหรือบังคับใช้แค่ไหน เพียงใด การเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานจากรัฐที่ขัดต่อกฎหมายจะต้องเป็นการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในลักษณะที่เป็นการครอบงำกิจการเท่านั้น^{๑๒} หรือจะต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับประเภทของหุ้นที่เข้าถือครอง^{๑๓} กล่าวคือ จะต้องเป็นการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นประเภทหุ้นสามัญเท่านั้นหรือไม่ ที่บทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้

ดังนั้น วารสารจุลนิติฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิติจึงได้ขอความอนุเคราะห์จาก **ศ. ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** และ **รศ. ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองท่านเคยดำรงตำแหน่งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อขอสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางวิชาการในหัวข้อเรื่อง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ conflict of interest ว่ามีความเป็นมาหลักการ และสาระสำคัญอย่างไร และการนำหลักการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์มากน้อยเพียงไร ตลอดจนเพื่อทราบถึงทรรศนะหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนคู่สมรสและบุตร โดยเฉพาะมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ที่กำลังเป็นที่ถกเถียงในด้านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอยู่ในปัจจุบัน

^{๑๒} แก้วสรร อดิโพธิ, “กฎหมายห้ามทางการเมืองถือประโยชน์ทับซ้อน”, มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒, หน้า ๗.

^{๑๓} โปรดดู คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๔๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ เรื่อง สมาชิกวุฒิสภากระทำการอันต้องห้ามเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.



ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์^{*}

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒
ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

จุดนิตี : แนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น
การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) มีความเป็นมา
หลักการ และสาระสำคัญอย่างไร

ศ.ดร. สมคิด^{*} : หากจะกล่าวถึงความเป็นมาและหลักการแล้ว
ในฐานะที่ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลสาธารณะ”
เราก็อยากให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการทำงานที่เป็นอิสระ
และเป็นกลาง หมายความว่าบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีผลประโยชน์
เกี่ยวข้อง หลักการเรื่องการมีส่วนได้เสียนี้ในกฎหมายปกครอง
ก็มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะในการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งถ้ามีผลประโยชน์
ทับซ้อนหรือมีส่วนได้เสียแล้ว การตัดสินใจในเรื่องนั้นอาจจะไม่ถูกต้อง
หรือเอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง ส่วนได้เสียนั้นอาจจะหมายถึงส่วนได้เสีย
ทางบวกหรือทางลบก็ตาม ซึ่งส่วนได้เสียในทางบวกหมายความว่า
ถ้าเราชอบพอใครคนใดคนหนึ่งเราก็อาจจะลำเอียงหรือให้คนนั้น
มากหน่อย ในขณะที่ส่วนได้เสียในทางลบหมายความว่าถ้าเรา
ไม่ชอบใครคนใดคนหนึ่งเราก็อาจจะไม่ให้คนนั้นได้ในสิ่งที่ควรจะได้
เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนกับเรื่องส่วนได้เสียก็เป็นเรื่องที่มี
ความใกล้เคียงกัน แต่สิ่งที่เราพยายามคำนึงถึง คือ เราอยากให้ไปไกล
มากกว่ามาตรฐานของคนทั่วไป ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะ
ถูกมองหรือถูกบังคับให้ประพฤติปฏิบัติตนในระดับที่ดียิ่งกว่าบุคคล
ทั่วไป เทียบเท่าได้อย่างกับบุคคลที่เป็นครูหรืออาจารย์ ความคาดหวัง

^{*}สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติ
บัณฑิตยสภา D.E.A. de droit public interne และ Doctorat en droit จาก Paris II FRANCE ประกาศนียบัตรว่าด้วย
การปกครองท้องถิ่น จากสถาบัน II AP. ประเทศฝรั่งเศส เคยดำรงตำแหน่งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ของสังคมก็คาดหวังว่าครูหรืออาจารย์จะต้องประพฤติปฏิบัติตนคล้าย ๆ พระสงฆ์ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเราทำไม่ได้ถึงขนาดนั้นหรอก

สำหรับประเทศไทยแล้วเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หรือเรื่องส่วนได้เสีย เราเพิ่งมาเน้นหรือให้ความสำคัญอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง เพราะเราเห็นว่าปัญหาของระบบการเมืองไทย มันหนักข้อขึ้นทุกวัน การที่จะอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อาจจะไม่เพียงพอ ความจริงแล้ว เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในต่างประเทศก็ไม่ได้มีการบัญญัติหรือเขียนเป็นกฎหมาย เพื่อใช้บังคับแต่อย่างใด แต่เรื่องดังกล่าวของต่างประเทศจะมีลักษณะคล้าย ๆ เป็น จารีตประเพณี เป็นวัฒนธรรม เป็นกติกากฎ หรือมารยาทที่เขายึดถือปฏิบัติโดยทั่วไป ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศไทยขนาดมีการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับ และศาลได้พิพากษาหรือตัดสินแล้วยังมีการโต้แย้งว่าการกระทำของตน ไม่เป็นความผิดเพราะเป็นเรื่องปกติธรรมดาทั่วไป กรณีดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) นี้ไม่ได้ หยิ่งรากลึกในสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย เพราะความเข้าใจของคนไทยไม่ได้ เข้าใจหรือมองเห็นว่าการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างไร แต่มีความเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่สามารรถ ทำกันได้ เป็นเรื่องปกติตามจารีตประเพณีหรือวัฒนธรรม ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางรากฐานเรื่องนี้ ไว้ในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๒๖๕ ถึงมาตรา ๒๖๙



จุลนิติ : การนำหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่อดีตเท่าที่มีมาจนถึงปัจจุบันนั้นได้ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์มากน้อยเพียงใด



ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่ง
การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง
เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรง
หรือทางอ้อม

ศ.ดร. สมคิดฯ : เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) นั้น มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๗ ซึ่งบางเรื่องเป็นเรื่องเก่าบางเรื่องเป็นเรื่องใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา ๒๖๕ อันนี้เป็นเรื่องเก่าที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๐ ผมไม่แน่ใจว่า ก่อนหน้าปี ๒๕๔๐ ได้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้หรือไม่ แต่ผมคิดว่าน่าจะได้บัญญัติไว้พอสมควร^๒ บางเรื่องเป็นเรื่องใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นเรื่องการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

^๒ เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๘๐ และมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๐๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๙๗ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๘ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการนำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๖๕ วรรคสาม).



มาตรา ๒๖๖ ถือเป็นเรื่องใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ทั้งนี้ โดยเหตุที่ในการแก้ไขปัญหของระบบการเมืองไทยในปัจจุบันนั้น
จะอาศัยหลักการตามมาตรา ๒๖๕ เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ

ผมขอทำความเข้าใจ สั้น ๆ ว่า ในมาตรา ๒๖๕ ซึ่งมีการบัญญัติไว้ก่อนหน้านี้แล้ว
แต่ในปัจจุบันยังมีปัญหาเรื่อง “การถือหุ้น” ของรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่ง
ในมาตรา ๒๖๕ (๒) ที่กำหนดเกี่ยวกับการไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับ
สัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็น
คู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการ
ผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน
หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เรื่องนี้
เป็นเรื่องเก่าที่มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญมานานเพียงแต่ที่ผ่านมาไม่ค่อยมีการบังคับใช้
มาตรานี้อย่างจริงจังเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะทั้งฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลก็อาจจะมีกรกระทำ
ที่ฝ่าฝืนต่อบัญญัติดังกล่าวทั้งคู่

มาตรา ๒๖๖ ถือเป็นเรื่องใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้โดยเหตุ
ที่ในการแก้ไขปัญหของระบบการเมืองไทยในปัจจุบันนั้นจะอาศัยหลักการตามมาตรา ๒๖๕
เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงต้องเพิ่มมาตรการหรือเพิ่มน้ำหนักความสำคัญ
เข้าไปอีก ยกตัวอย่างเช่น ถ้าคุณเป็นไข้หวัดธรรมดาคุณอาจจะกินยาลดไข้ก็หาย
ไม่ต้องกินยาชนิดอื่น แต่ถ้าคุณเป็นไข้หวัดใหญ่ ๒๐๐๙ คุณก็ต้องกินยาโอเซลทามิเวียร์
(Oseltamivir) หรือ ทามิฟลู (TamiFlu) เพิ่มไปอีกหน่อย ซึ่งการให้ยาดังกล่าวก็เหมือนกับ
การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ยาแก่ประเทศแก่การเมือง
ของประเทศตามความร้ายแรงของโรคที่มันเกิดขึ้น ไม่ใช่เรื่องให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
อยากกลั่นแกล้งนักการเมืองหรือไม่ชอบนักการเมืองบางคนแต่อย่างใด



ถ้าถามผมว่าการนำหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์มากน้อยเพียงไรนั้น ผมขอตอบว่าบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ได้ประสบผลสำเร็จอยู่บ้างพอสมควร ทั้งจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายเองและจากการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ **บทบัญญัติของกฎหมายได้ทำให้นักการเมืองเกิดความกลัวหรือมีการระมัดระวังในการใช้อำนาจมากขึ้น** ในที่นี้ขอยกตัวอย่างเพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนในกรณีของการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งระบบการแต่งตั้งโยกย้ายในเมืองไทยเป็นระบบที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่งตั้งปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงแต่งตั้งอธิบดี และอธิบดีแต่งตั้งคนในกรมของตัวเอง นี่คือการแต่งตั้งของเมืองไทยเป็นอย่างนี้ แต่ที่ผ่านมา รัฐมนตรีก็ใช้อำนาจในการไปแต่งตั้งอธิบดีทั้งที่รัฐมนตรีไม่มีอำนาจ นอกจากนี้รัฐมนตรีบางคนยังใช้อำนาจในการไปแต่งตั้งข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าอธิบดีอีก เช่น แต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจแต่งตั้งในลักษณะดังกล่าวนี้เดิมทำกันอย่างเปิดเผยเนื่องจากเข้าใจว่ารัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกระทำได้ แต่ในปัจจุบันนี้ไม่สามารถที่จะกระทำได้แล้ว ถ้าคุณเป็นรัฐมนตรีคุณมีอำนาจแต่งตั้งได้แค่ปลัดกระทรวงเท่านั้น การแต่งตั้งอธิบดีเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงไม่ใช่อำนาจของรัฐมนตรี รัฐมนตรีอาจจะช่วยดูหรือให้คำปรึกษาหารือกับปลัดกระทรวงได้ แต่เมื่อปลัดกระทรวงเขาแต่งตั้งใครแล้วรัฐมนตรีต้องว่าไปตามนั้น ไม่มีสิทธิที่จะไปบอกว่าไม่เอา ยกเว้นรัฐมนตรีจะปลดปลัดกระทรวงแล้วหาคนมาแทนและให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งอธิบดีที่คุณต้องการ

นอกจากนี้ ในส่วนของผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายโดย **องค์กรตามรัฐธรรมนูญ** เช่น กรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติซึ่งมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาส เกินกว่า ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจจะเห็นว่ามี ความไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของประเทศไทยเลย แต่จากการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ หรือ ปปช. ได้ส่งผลให้ **บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น**

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ ที่จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้มีผลไปเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเนื่องจากเรื่องวัฒนธรรมนั้นมันเป็นเรื่องที่ค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไป เรื่องวัฒนธรรมมันเปลี่ยนแปลงช้ามากเมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย ซึ่งสังคมไทยในปัจจุบันเห็นว่าการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นเรื่องปกติไม่ใช่เรื่องใหญ่ การรับเงินจากบุคคลอื่นถือเป็นเรื่องธรรมดา แต่ว่าในต่างประเทศเขาถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ ยกตัวอย่างสมัยผมเรียนปริญญาเอกที่ฝรั่งเศส ผมทำวิทยานิพนธ์กับอาจารย์ อาจารย์ผมเก่งมากเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ปกติอาจารย์กับลูกศิษย์ต้องนัดเจอกัน ผมเจออาจารย์ ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ ค่อยกันว่าผมจะทำวิทยานิพนธ์เอาเค้าโครงไปให้ดู ครั้งที่ ๒ อาจารย์ตรวจวิทยานิพนธ์ทั้งเล่มให้ผม ครั้งที่ ๓ สอบ ซึ่งปกติคนอื่นเขาจะเจอเป็น ๑๐ ครั้ง แต่ผมเจอ ๓ ครั้ง ในระหว่างคุยกันผมขอเลี้ยงข้าวอาจารย์ท่านก็ไม่ยอม อาจารย์บอกผมว่า คุณจะเลี้ยงได้ก็ต้องหลังสอบ วิทยานิพนธ์ผ่านไปแล้วเท่านั้น พอสอบเสร็จผมก็ขอเลี้ยงท่าน ๆ ก็บอกเลี้ยงได้ แต่ขอเป็นกาแฟแก้วเดียว จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมแบบนี้มันฝังรากลึกในต่างประเทศ แต่วัฒนธรรมแบบนี้ไม่ได้ฝังรากลึกในประเทศไทย

ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ ที่จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้มีผลไปเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเนื่องจากเรื่องวัฒนธรรมนั้นมันเป็นเรื่องที่ค่อย ๆ เป็น ค่อย ๆ ไป เรื่องวัฒนธรรมมันเปลี่ยนแปลงช้ามากเมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ที่ได้พยายามวางหลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรทำหน้าที่ด้านบริหารสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ทำหน้าที่ของคุณไป ไม่ใช่ไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่หน้าที่ของคุณที่จะต้องไปหาชาวบ้าน พอชาวบ้านเรียกร้องให้ทำถนน แล้วคุณก็ทำถนน ซึ่งในชั้นการพิชการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาว่าบางครั้งตอนสมาชิกรัฐสภาลุกขึ้นอภิปรายในสภามักจะแนะนำตัวว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนั้นจังหวัดนี้ กรณีนี้ก็อาจจะผิดหลักการเพราะการพูดแนะนำตัว ในลักษณะดังกล่าวเป็นการพูดเพื่อหาเสียงให้ตนเอง เนื่องจากหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้จะถูกเลือกตั้งมาจากจังหวัดใดก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้นเท่านั้น แต่ต้องถือว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคนทั้งประเทศ เพราะหลักของการปกครองประชาธิปไตยคุณคือ “ผู้แทนของปวงชนชาวไทย” ไม่ใช่ผู้แทนของจังหวัดที่เลือกคุณเข้ามาเท่านั้น



หากจะพิจารณาในแง่ของการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้ว การที่คุณเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดหนึ่งแล้วคุณเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อจังหวัดที่คุณได้รับการเลือกตั้ง เช่น การเรียกร้องว่าต้องเอาสนามบินไปลงในพื้นที่ที่คุณ ต้องเอามหาวิทยาลัยไปลงพื้นที่ที่คุณ เป็นต้น กรณีการเรียกร้องดังกล่าวเป็นกรณีที่คุณทำเพื่อผลประโยชน์เฉพาะตัวคุณเอง ไม่ใช่ผลประโยชน์ของประเทศชาติ นี่คือผลประโยชน์ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของประเทศส่วนใหญ่มากับผลประโยชน์ของจังหวัดของคุณหรือพื้นที่ของคุณ หรือยกตัวอย่างถ้าผมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนครราชสีมา และผมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เวลาจัดกีฬาผมเอากีฬาไปลงที่จังหวัดของผมทำไมไม่ลงจังหวัดอื่น มันเป็นไปได้อย่างไร คือมันไม่เป็นกลางเลย ผมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเวลาจัดสัมมนาที่โรผมก็ไปจัดที่จังหวัดผมอย่างนี้เป็นต้น ซึ่งมันไม่ถูกต้องเมื่อพิจารณาในแง่ของการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ถึงแม้ว่าเขาเป็นผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้นก็ตาม แต่เขาต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมก่อน

จุลนิติ : ในพรศนะของท่านมีความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนคู่สมรสและบุตร โดยเฉพาะมาตรา ๒๖๕ และ มาตรา ๒๖๖ ที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้อย่างไร

ศ.ดร. สมคิด : การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น มีขอบเขตเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้นแหละ กล่าวคือ ถ้ามีการบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมาก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและกิติที่สุสุด เหมือนกับกรณีของคนเสียเลือดกับเลือดแดง หากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมาแล้วก็จะสามารถยุติปัญหาได้ เพราะกฎหมายกับความยุติธรรมจะไปด้วยกันอยู่แล้ว คุณก็เพียงแค่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมาย กฎหมายว่าอย่างไรคุณก็ว่าไปตามนั้น ยกเว้นคุณจะเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาคุณก็ไปปรับปรุงแก้ไข ถ้าคุณเปลี่ยนหลักกฎหมายแล้วหลักกฎหมายมันก็จะเปลี่ยนไปและทำให้ระบบทั้งหลายมันเปลี่ยนไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในเมืองไทยนานมาแล้วเราใช้หลักว่าผู้ชายเท่านั้นที่จะข่มขืนผู้หญิงได้ ต่อมาในสมัยสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเปลี่ยนหลักการใหม่ว่าผู้หญิงก็สามารถข่มขืนผู้ชายได้

ในเรื่อง “การถือหุ้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” ปัจจุบันมีการวิเคราะห้กันว่าเป็นหุ้นชนิดไหนและต้องถืออย่างไร ถ้าถามผมแล้ว ผมคิดว่าเจตนารมณ์ของเรื่องการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์คือไม่ต้องการ

ให้คุณมีส่วนได้เสีย ต้องการให้คุณตัดสินใจบนหลักการที่อิสระเป็นกลาง
อย่างแท้จริง ถ้าเขาถือหุ้นแล้วแต่เขายังมีอิสระหรือเป็นกลาง ยกตัวอย่างเช่น บริษัท
มีหุ้นทั้งหมดจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น แล้วผมเข้าถือหุ้นเพียงจำนวน ๑ หุ้น ถามว่า
อย่างนี้ผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่ คำตอบก็คือว่าผมไม่ได้ขัดหรอก เพราะมีหุ้นอยู่แค่ ๑ หุ้น
ไม่รู้จะไปช่วยบริษัทเขาอย่างไร แต่ถ้าบริษัทมีหุ้นอยู่ทั้งหมดจำนวน ๑๐๐ ล้านหุ้น
แล้วผมเข้าถือหุ้นจำนวน ๕๐ ล้านหุ้น ผมอาจจะช่วยบริษัทนี้ได้ใช่หรือไม่ คำถามใหญ่ก็คือว่า
เวลาบัญญัติกฎหมายมันมีความยากลำบาก การที่จะเขียนว่า ๑ หุ้น ถือว่าไม่มีส่วนได้เสีย
๒ หุ้น ๓ หุ้น ถือว่ามีส่วนได้เสีย นั่น มันเขียนยาก ดังนั้น จึงมีการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ
ว่าห้ามไปถือหุ้น แต่ว่าวิธีเขียนของเขามันเขียนกว้างมากจนอาจจะทำให้กฎหมาย
มันแข็งไปก็ได้ ฉะนั้น การตีความกฎหมายเพื่อทำให้กฎหมายนุ่มนวลขึ้นบนพื้นฐาน
ว่าตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเทคนิคทางกฎหมายที่นักกฎหมายสามารถ
ทำได้ ยกตัวอย่างเช่น นาย ก. มีนิสัยขี้ขโมยเป็นสันดานขึ้นบ้านคนไปขโมยมะม่วงหรือ
ทุเรียนชาวบ้านมากิน กับนาย ข. ซึ่งยากจนมากแล้วไปขโมยทุเรียนหรือขนุนของชาวบ้าน
มากินถามว่า ๒ คนนี้ ควรจะถูกลงโทษเท่ากันหรือไม่ กฎหมายไทยบอกว่าไม่จำเป็น
ต้องลงโทษเท่ากัน เราก็มีเทคนิคหรือวิธีการ นาย ข อาจจะลงโทษแต่รอลงอาญาไว้
ส่วนนาย ก อาจจะลงโทษเลยเพราะว่าสันดานเป็นโจร

ผมคิดว่าเจตนารมณ์ของเรื่องการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์
คือไม่ต้องการให้คุณมีส่วนได้เสีย ต้องการให้คุณตัดสินใจบนหลักการที่อิสระเป็นกลาง
อย่างแท้จริง

การตีความกฎหมายเพื่อทำให้กฎหมายนุ่มนวลขึ้นบนพื้นฐานของการตีความ
ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเป็นเทคนิควิธีการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมาย
บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ถ้าคุณตีความแข็งตัว
มากเกินไปก็จะมีปัญหา ยกตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สภานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวค่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น
หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือ
การดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
จากบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวนี้นี้การตีความจะต้องกระทำโดยสุจริต
หมายความว่าถ้าคุณเข้าไปแทรกแซงแล้วเกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว
กับผลประโยชน์ส่วนรวม ก็ถือว่าขัดมาตรานี้ แต่ถ้าคุณเข้าไปแทรกแซงแล้วไม่ขัดอะไร



ก็ถือว่าไม่ขัดมาตรา ๒๖๖ หากเรายึดหลักในการตีความตามแนวทางดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ ยกตัวอย่างเช่น ผมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงพื้นที่ไปเจอชาวบ้าน ชาวบ้านมาร้องเรียนว่าน้ำไม่มีกินเลย ผมก็เลยรับเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรดังกล่าวมาบอกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ถามว่ากรณีดังกล่าวเป็นการขัดกับมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ คำตอบของผมคือ ไม่ขัด แต่ถ้าผมไปบอกรัฐมนตรีว่าบ้านผมอยู่ในซอยนี้ถนนไม่ค่อยดีช่วยสร้างถนนเข้าไปบ้านผมหน่อย กรณีนี้มันย่อมขัดกับมาตรา ๒๖๖ โดยชัดเจน

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว การบังคับใช้หรือตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ จำเป็นต้องพิจารณาที่ “เจตนาพิเศษ” กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อให้ตนเองได้รับผลประโยชน์หรือพวกพ้องได้รับผลประโยชน์หรือไม่ ถ้าตัวเองทำแล้ว ไม่ได้ได้รับผลประโยชน์หรือพวกพ้องไม่ได้ได้รับผลประโยชน์ ก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาทั่ว ๆ ไป แต่ไม่ใช่ไปรับเรื่องราวร้องทุกข์ของภรรยาว่าภรรยาของตนเองเข้าบ้านยากลำบากมาก ช่วยมาสร้างถนนดี ๆ ให้หน่อย อันนี้มันผลประโยชน์ขัดกันโดยชัดเจน การตีความกฎหมายไม่ใช่ดูตามตัวอักษรแล้วก็ว่าไปตามนั้น การตีความกฎหมายต้องว่าไปตามเจตนารมณ์ แต่อย่างไรก็ตามข้อวิพากษ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในปัจจุบันคือ ณ วันนี้มีพวก “นิติอักษรศาสตร์” เยอะคือพวกตีความตามตัวอักษร จึงกลายเป็นว่าทุกวันนี้ทำอะไรก็ถูกร้องเรียนไปหมด นายกรัฐมนตรีไปรับงานข้างก็ถูกร้องเรียน ถือหุ่นนิตเดียวก็ถูกร้องเรียน ถวายฎีกา ก็ถูกร้องเรียน คือตอนนี้มันเล่นเกมนิติอักษรศาสตร์กันหมด

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้าย และข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ และข้อคิดคำนึงสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไป ในการให้ความสำคัญและตระหนักในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ศ.ดร. สมคิดฯ : พยายามอย่าทำในสิ่งที่ขัดกับผลประโยชน์ของประเทศ อย่าทำในสิ่งที่เป็ผลประโยชน์ของตัวเอง ให้ทำสิ่งที่เป็ประโยชน์ของส่วนรวม อยากให้นักการเมืองของประเทศไทยได้ตระหนักและนึกถึงประโยค ๆ หนึ่งของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์) พระบิดาแห่งกฎหมายไทย ในประโยคที่ได้ทรงกล่าวว่า “My life is service” หมายความว่า “ชีวิตของฉันเกิดมาเพื่อรับใช้ประเทศชาติและประชาชน” นักการเมืองทุกคนจะต้องคำนึงถึงประโยคนี้เหมือนพระบิดาแห่งกฎหมายไทย หมายความว่า ถ้าเราเอาประโยชน์ของเราเป็นที่ตั้ง ประโยชน์ของญาติสนิทมิตรสหายเราเป็นที่ตั้ง ทำอย่างไรเราจะรวยได้ เร็ว ๆ ทำอย่างไรให้ครอบครัวเราได้รับสัมปทาน คือถ้าคิดแบบนี้มันก็ขัดกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว

เพราะฉะนั้นสิ่งที่ต้องแก้คือตรงความคิด ต้องพยายามคิดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาคือคนที่ถูกเลือกมาโดยประชาชนเพื่อทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ต้องไปดูกฎหมายมากนัก ถ้าคุณคิดว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมแล้ว คุณทำ ผมเชื่อว่านี่ไม่ผิดกฎหมายแน่

แต่ถ้าวัน ๆ คุณคิดว่าทำยังไงให้ตัวเองรวยขึ้น ทำยังไงถึงจะได้รับสัมปทาน ทำยังไงเราจะได้ ๑๐% จากโครงการที่เสนอ ทำยังไงลูกเมียเราจะเข้ามาประมูล ได้บ้าง ทำยังไงจะตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เป็นคนของพวกเราเอง ถ้าไม่คิดเรื่องพวกนี้และว่าไปตามระบบ คนไหนก็ได้ที่จะได้เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ดีที่สุดไม่ว่าจะสืบอะไรไม่สำคัญ ครอบครัวเราก็เอาไว้หลัง ถ้าคิดอย่างนี้ก็จบ ไม่ต้องไปดูเลียบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เราค้นพบว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สังคมไทยต้องการคนที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแบบพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ เราไม่ต้องการคนที่เข้ามาครอบงำผลประโยชน์ทำสิ่งที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้นเอง แต่แน่นอนผมว่าโดยธรรมชาติของทุกคนต้องคิดถึงเรื่องตนเอง แต่ถ้าคุณคิดแต่เรื่องตัวคุณเองคุณก็อย่ามาเล่นการเมือง คุณครอบงำอะไรไปไม่มีใครว่าถ้าคุณทำธุรกิจ แต่เมื่อไหร่ก็แล้วแต่ที่คุณมาอยู่ตรงนี้แล้วเหมือนเส้นแบ่งว่าเรื่องนี้ผลประโยชน์ส่วนตัว เรื่องนี้ผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อคุณมานั่งอยู่ตรงนี้แล้วคุณต้องตัดเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวออกทั้งหมด แล้วเอาผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ประชาชนต้องการนักการเมืองที่ตรงนี้ กล่าวคือ **ต้องการนักการเมืองที่สามารถแยกแยะได้ว่าอะไรเป็นเรื่องส่วนรวม หรืออะไรเป็นเรื่องส่วนตัว** เมื่อใดที่เขาเหล่านั้นแยกแยะไม่ออกมัน ก็จะมีปัญหาอย่างที่เกิดขึ้นกับนักการเมืองของไทยดังเช่นในปัจจุบัน **๖**

รศ.ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์^๑

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒
ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุดนิติ : แนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น
การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) มีความเป็นมา
หลักการ และสาระสำคัญอย่างไร

รศ.ดร. นครินทร์ : ในโลกของการเมืองการปกครองและ
การบริหารงานสาธารณะภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำเป็นต้องทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ
อย่างแท้จริงโดยไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้
บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเช่นนี้ยังต้องอยู่ภายใต้แนวคิดและกลไกที่
มุ่งแยกผลประโยชน์สาธารณะออกจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น
ครอบครัว ญาติพี่น้อง บริษัท ห้างร้าน หรือองค์กรให้ได้โดยเด็ดขาดอีก
ด้วย โดยหลักการของการเมืองการปกครองสมัยใหม่ ผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองไม่ควรที่จะดำรงสถานะอันมีส่วนได้ส่วนเสีย
หรือสถานะอื่นใดอันอาจก่อให้เกิดการขัดกันกับผลประโยชน์
สาธารณะได้ นอกจากนี้ยังต้องเปิดเผย (Disclose) ข้อมูลส่วนบุคคล
ที่อาจใช้เป็นข้อพิจารณาในเรื่องส่วนได้เสียกับรัฐ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับ
การถือครองทรัพย์สิน การถือครองหุ้นหรือการเป็นกรรมการบริหาร
ในบริษัทเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้
ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักของเหตุและผล
และเกิดความสุจริต โปร่งใสของการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อประโยชน์
สาธารณะอย่างแท้จริง

^๑ สำเร็จการศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต (การเมืองการปกครอง, เกียรตินิยม) จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์, วิทยานิพนธ์ดีมาก) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Ph.D. (International Studies) จากบัณฑิตวิทยาลัยเอเชีย และแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยวาเซดะ ประเทศญี่ปุ่น เคยดำรงตำแหน่งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โดยในห้วงระยะเวลาที่ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ได้ก่อกำเนิดขึ้นเกือบ ๓๐๐ ปีที่ผ่านมา หลักการสำคัญก็คือ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจำต้องมอบความไว้วางใจให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นตัวแทนของตนในการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น จึงต้องมีระเบียบ หรือวิธีบางประการที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่า กลุ่มบุคคลผู้ที่ประชาชนเลือกไปจะทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง เพราะมีข้อควรคำนึงประการหนึ่งว่าบรรดาผู้แทนปวงชนเหล่านั้นย่อมต้องมีครอบครัว ญาติพี่น้อง พวกพ้องหรือประกอบกิจการส่วนตัวอยู่ จึงมีแนวความคิดว่า “ควรมีมาตรการให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำงานนั้นคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง” ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นดินแดนต้นกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา (Parliamentary Democracy) นั้น แม้นว่านักการเมืองของเขาจะมีการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ดีกันพอสมควร ก็ได้มีการประกาศใช้กฎเกณฑ์ด้านจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแท้ หรือที่เรียกว่า “Code of Conduct” ^๒



จุลนิติ : หากย้อนมาพิจารณาประเทศไทยของเรา ท่านอาจารย์คิดว่าการนำหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ได้ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์มากน้อยเพียงใด

^๒ “The Code of Conduct” ที่บังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภาอังกฤษนั้น มีหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน อาทิ ในมาตรา ๗ ได้บัญญัติหลักการทั่วไปอันเกี่ยวกับหลักดังกล่าวไว้ว่า “In carrying out their parliamentary and public duties, Members will be expected to observe the following general principles of conduct ...”

Honesty Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to *resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest.*

นอกจากนี้ใน มาตรา ๙ ยังได้บัญญัติไว้อีกว่า “Members shall base their conduct on a consideration of the public interest, *avoid conflict between personal interest and the public interest and resolve any conflict between the two, at once, and in favour of the public interest.*”



รศ.ดร. นครินทร์ : ในขณะนี้ถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ ในฐานะนักรัฐศาสตร์ผมมีความเห็นว่า หากต้องการให้กฎเกณฑ์ทางด้านมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลบังคับอย่างเป็นรูปธรรม ก็ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นบังคับใช้ในทุกระดับ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ระดับพรรคการเมืองซึ่งเป็นส่วนย่อยเสียก่อน ถัดมาคือกฎเกณฑ์ในระดับรัฐสภาและจึงมาสู่ระดับสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามที่ปรากฏประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว และเมื่อประกอบกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไทยส่วนใหญ่ซึ่งไม่ตรวจสอบซึ่งกันและกันด้วยแล้ว จึงตอบได้อย่างตรงไปตรงมาว่า ผลของการนำหลักการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง ๒ ฉบับ ยังห่างไกลจากความสำเร็จอีกมากพอสมควร

จุลนิติ : ในทรรศนะของท่านอาจารย์มีความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนคู่สมรส และบุตร โดยเฉพาะมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้อย่างไร

รศ.ดร. นครินทร์ : รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งบางกรณีได้มีการบัญญัติบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ และบางกรณีก็ไม่ได้มีการบัญญัติบทลงโทษไว้ แต่เป็นเพียงการวางกรอบแนวทางการปฏิบัติต่างๆ แทน สำหรับในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวดที่ ๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้มีบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา ๒๖๕ ถึงมาตรา ๒๖๙ โดยเฉพาะในมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ นี้ ผมเข้าใจว่าสภาพปัญหาในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจได้ว่าคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศ หรือแม้กระทั่งตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเอง ยังมีแนวความคิดแบบดั้งเดิมอยู่ คือการมีพฤติกรรมและนิสัยที่ไม่ชอบให้คนอื่นทำงานแทน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ทำกันจนเป็นจารีตประเพณีสืบต่อกันมา เช่นเดียวกับการไม่มีแนวคิดในการที่จะให้ผู้อื่นถือหุ้นแทน ซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่ง

เพราะฉะนั้น เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จึงได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรจะต้องเป็นผู้ที่ละแล้วซึ่งการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน



บุคคลเหล่านั้น ก็จำเป็นต้องสละแล้วซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ห้ามไว้เช่นกัน แต่เขาจะไม่ทำงานเหล่านี้เอง แต่จะให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นทำงานแทน ซึ่งจะมีแนวคิดต่างจากคนไทย คือการไม่ค่อยมีความไว้วางใจผู้อื่น

หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ ตลอดจนเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการ หรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถเข้าไปบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการ หรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว ทั้งนี้ ในบทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งหลายคนต่างมองว่าเป็นเรื่องที่ผิดธรรมชาติในการที่จะไม่ให้คู่สมรส หรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำงานประกอบสัมมาอาชีพอันมีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา

ผมเข้าใจว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในนานาอารยประเทศ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศญี่ปุ่น หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว เมื่อต้องการที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง บุคคลเหล่านั้น ก็จำเป็นต้องสละแล้วซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ห้ามไว้เช่นกัน แต่เขาจะไม่ทำงานเหล่านี้เอง แต่จะให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นทำงานแทน ซึ่งจะมีแนวคิดต่างจากคนไทย คือการไม่ค่อยมีความไว้วางใจผู้อื่น ทุกอย่างต้องทำกันเองทั้งหมดอันเป็นปัญหาพัวพันกัน



แต่โดยความเป็นจริงแล้วในโลกสมัยใหม่ ผมมีความเห็นว่าการให้ผู้อื่นทำงานแทนน่าจะดีกว่าทำเอง

ส่วนในกรณีของ ๑๖ ส.ว. ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพในกรณีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ (๒) และ (๔) ซึ่งทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานั้นสิ้นสุดลงตามความในมาตรา ๑๑๙ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งต้องรอเรื่องขึ้นไปเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยก่อน อันเป็นความซับซ้อนของตัวบทกฎหมาย แต่โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจริง ๆ แล้ว คือ ไม่ต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนคู่สมรสและบุตรถือหุ้นเลย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เพราะไม่ได้มีการอธิบาย หรือสร้างความเข้าใจในบทบัญญัติเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้ให้ละเอียด ประกอบกับไม่อาจจะคาดการณ์ได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังเหมือนกับที่เคยชินที่มีต่อรัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่มีการปฏิบัติตามกันบ้างบางเรื่อง และไม่ปฏิบัติตามกันบ้างในอีกหลาย ๆ เรื่อง

ทั้งนี้ เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ นอกจากจะได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ อาทิ ในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เรื่องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการที่เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทาน เข้าเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนกับรัฐ ในมาตรา ๑๕๒ และมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เรื่องเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด แต่ได้เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือในมาตรา ๑๑ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นต้น

จุลนิติ : ประเด็นสุดท้ายขอให้ท่านอาจารย์ให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์และข้อคิดคำนึงสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไปในการให้ความสำคัญและตระหนักในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

รศ.ดร. นครินทร์ : การจะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตระหนักถึงการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น **ประการแรก** ต้องให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยอมรับและเข้าใจสถานะของตนเองก่อนว่าตนเองเข้าไปทำงานเพื่อ

ผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อประโยชน์ของตนเอง และพวกพ้อง **ประการที่สอง** ต้องให้ผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองตรวจสอบความพร้อมของตนเองในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเคร่งครัดว่าตนเองมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากมรดกทางวัฒนธรรมและประเพณีของไทย ที่ส่งเสริมให้คนไทยคิดแต่เพียงว่าตนเองสามารถทำงานส่วนตัวไปพร้อมกับงานในหน้าที่หลักได้ในเวลาเดียวกัน แต่โลกสมัยใหม่นั้นทำไม่ได้ อาทิเช่น ถ้าคิดแบบโลกโบราณการทำงานในแบบบริษัทรอบครัว คนทำบัญชีกับคนตรวจบัญชีควรจะเป็นคน ๆ เดียวกัน แต่ในโลกสมัยใหม่ การทำธุรกิจของบริษัทมหาชนคนทำบัญชีกับคนตรวจบัญชีเป็นคนเดียวกันไม่ได้ เพราะบริษัทมหาชนนั้นเป็นการใช้เงินของผู้อื่นในการทำธุรกิจ หรือถ้าบริษัทรอบครัวมีความประสงค์จะขายที่ดินแปลงหนึ่งของบริษัท ผมเข้าใจว่าคนในครอบครัวสามารถซื้อขายที่ดินจากบริษัทของครอบครัวได้ ต่างกับในกรณีที่บริษัทมหาชนจะทำการซื้อขายที่ดินหรือซื้อรถจากบริษัทมหาชนของตัวเองไม่ได้ เนื่องด้วยมีลักษณะ Insider คือลักษณะของคนวงใน ที่จะทำการซื้อขายกันเองไม่ได้ นี่เป็นกฎของโลกสมัยใหม่

ดังนั้นในโลกสมัยใหม่จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความสุจริต และหลักของความชอบด้วยกฎหมาย

ในโลกสมัยใหม่ซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องมีกฎกติกาแบบบริษัทมหาชน เช่น แบบตลาดหลักทรัพย์ การแบ่งเงินปันผลให้แบ่งแก่ผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้จะแบ่งให้กับผู้บริหารไม่ได้ โดยหลักแล้วผู้บริหารที่เป็น Executive Board จะต้องมีส่วนที่กระจายให้กับผู้ถือหุ้นรายย่อยด้วย เรียกกันว่าคณะกรรมการอิสระ ซึ่งตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้มีกันทุกแห่งทั่วโลก (ที่ปกครองในแบบประชาธิปไตยแบบเสรี) โดยหลักแล้วจะให้ผู้ที่ถือหุ้นกลุ่มหนึ่งจะยึดครองบริษัทและเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ไม่ได้ ฉะนั้นหลัก Conflict Of Interest จึงเป็นเรื่องที่พุดง่ายแต่เข้าใจยาก เพราะพฤติกรรมของคนไทยเป็นพฤติกรรมของคนที่เกิดจากฐานของบริษัทแบบครอบครัว วิธีคิดของบริษัทครอบครัวกับบริษัทมหาชน หรือบริษัทโบราณกับบริษัทสมัยใหม่จึงแตกต่างกันด้วย ดังนั้นในโลกสมัยใหม่จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความสุจริต และหลักของความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทุกประเภท รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องดำรงตนอยู่ในฐานะที่มีความสุจริต มีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม มิใช่ทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน นี่คือหลัก Conflict Of Interest ซึ่งวัฒนธรรมไทยต้องมีการ



ปรับเปลี่ยนอีกมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรมและพฤติกรรมของบุคคล เพราะแม้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นคนดี แต่สมาชิกพรรคการเมืองอาจเป็นไปในทางตรงกันข้ามได้ คือหัวหน้าดี แต่ลูกน้องทุจริต หัวหน้าก็ไม่อาจอยู่ได้ ดังนั้น เมื่อไรก็ตามที่หัวหน้าเห็นว่าลูกน้องไม่ดี หัวหน้าต้องจัดการ เนื่องจากคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมด้วยเสมอ ไม่ใช่ตนเองซื่อสัตย์สุจริต แต่กลับปล่อยให้พวกพ้อง ญาติพี่น้องหรือลูกน้อง โกงกิน ทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ทางแก้ก็ต้องจัดการ ไม่ใช่เพิกเฉยกับการกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกไม่ควร และต้องทำกันในระดับขององค์กรด้วย

ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องละเว้นซึ่งกิจกรรมใด ๆ อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักของความชอบด้วยกฎหมายที่เสริมเข้าไปกับหลักของความสุจริต ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เต็มภาคภูมิ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจ ไว้บริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับรัฐและรัฐบาลเองก็ต้องสร้างระบบกลไก Firewall คือกลไกป้องกันนักการเมืองที่ไม่สุจริต เพราะบางเรื่องความชัดเจนไม่ได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย แต่อยู่ที่ความเข้าใจว่า เรื่องอะไรที่ทำไม่ได้ คือไม่ควรทำอย่างเด็ดขาด ก็ควรที่จะต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การเมืองของประเทศเป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง **จ**

