

ความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ



นายปฐมพงษ์ ไรจน์สุรกิตติ

คุนยวิทย์ทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



CRIMINAL LIABILITY FOR PUBLIC OFFICER WHO ENGAGING IN CONFLICTING
INTERESTS ACTIVITIES



Mr. Pathompong Rojsurakitti

ศูนย์วิทยทรัพยากร

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

530578

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกัน
ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดย

นายปฐมพงษ์ โรจน์สุรภักดิ์


สาขาวิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

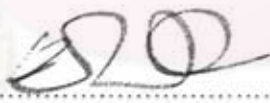
รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นักศึกษานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ ฐนิติกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะวัชตะ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(นายธาวิต เพ็งดิษฐ์)


ปฐมพงษ์ โจนส์ธุรกิจคดี : ความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (CRIMINAL
LIABILITY FOR PUBLIC OFFICER WHO ENGAGING IN CONFLICTING
INTERESTS ACTIVITIES) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, 157
หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบถึงหลักการ แนวความคิด ที่มา สาเหตุ
หลักเกณฑ์ ความหมาย องค์ประกอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดกัน
ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของความ
รับผิดในทางอาญา เปรียบเทียบกฎหมายในประเทศไทยและกฎหมายในต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่ากฎหมายที่กำหนดความรับผิดเกี่ยวกับการกระทำที่
เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่
หลายรูปแบบตามแต่ละประเทศ ทั้งแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ หรือรวมอยู่ในประมวล
กฎหมายอาญา ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของการขัดกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฉบับ อีกทั้งยังได้มีการ
เสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อกำหนดความรับผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วน
บุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม
ตามร่างกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้อาจถูกเสนอขึ้นมาใหม่ และบังคับใช้ในอนาคตก็เป็นได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะว่าควรที่จะแก้ไขกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้มีความ
ครอบคลุม ชัดเจน และเหมาะสมกับสถานการณ์ให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ก็ยัง
ไม่มีความชัดเจนในเรื่องความรับผิดทางอาญาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ
ผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงพอ ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่
บังคับใช้อยู่ โดยเฉพาะการกำหนดความรับผิดของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมและการกำหนดโทษ ซึ่งหากตรากฎหมายใหม่
ขึ้นมาจะเป็นการเพิ่มเติมภาระทางกฎหมายและสร้างความสับสนให้แก่ผู้บังคับใช้กฎหมาย
มากกว่า

สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2553.....

ลายมือชื่อนิสิต ปฐมพงษ์ โจนส์ธุรกิจคดี
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก 

5085999434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : CRIMINAL LIABILITY / PUBLIC OFFICER / CONFLICTING INTERESTS
ACTIVITIES

PATHOMPONG ROJSURAKITTI : CRIMINAL LIABILITY FOR PUBLIC
OFFICER WHO ENGAGING IN CONFLICTING INTERESTS ACTIVITIES.

ADVISOR : ASSOC. PROF. APIRAT PETCHSIRI, Ph.D., 157 pp.

The main purpose of this thesis focuses on the comparative aspect of principles, theories, meanings, contents and laws and regulations pertaining to "Conflicting Interests Activities" among public officers. This thesis explores criminal liability of Conflicting Interests Activities by comparing Penal Code of Thailand and related laws with laws in other countries.

There are different models of criminal liability among study targets. While some countries legislate proper law on Conflicting Interests Activities, others leave the matter to penal law codification. This study finds that Thailand has many laws and regulations in connection with the punishment of Conflicting Interests Activities. Recently there was an attempt to promulgation new legislation but it fail on technical grounds and it is inconceivable that the reintroduction of similar legislation will be successful in the near future.

Therefore, this thesis suggests the best solution by focusing on the current laws in force and revise these related laws to suit current situation. Further attempt to consolidate law on Conflicting Interests Activities should not be hastily introduced as it may cause confusion among enforcement authorities. Reforming punishments scheme and increase punishment in conformity with the Criminal Law of other countries especially in the area of pecuniary punishments should be better solutions than legislating new specific Conflicting Interests Activities Law

Field of Study : Laws.....

Academic Year : 2010.....

Student's Signature Pathompong Rojsurakitti

Advisor's Signature [Signature]

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาของ รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เป็นอย่างสูง ที่ได้ช่วยกรุณาให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทาง ให้แก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งคอยดูแลแก้ไขข้อบกพร่อง และเตือนสติให้ผู้เขียนมีความพยายาม มุมานะ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ จนสามารถสำเร็จการศึกษาได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความเมตตาของ ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ธาริต เพ็งดิษฐ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้ คำแนะนำ พร้อมทั้งชี้แนะแนวทางการแก้ไขข้อบกพร่องแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี อันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่ร่วมศึกษาในระดับปริญญาโทด้วยกันมา ที่ได้ให้คำแนะนำ คอยช่วยเหลือ ให้กำลังใจ และชี้แนะให้ผู้เขียนมุ่งมั่นในการจัดทำวิทยานิพนธ์ เสมอมา รวมทั้งเพื่อน ๆ ในระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ที่คอยช่วยสนับสนุน และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ ผู้ร่วมงานทุกท่าน ในสำนักกฎหมาย บริษัท ที.ซี. ฟาร์มาซูติคอล อุตสาหกรรม จำกัด ที่ผู้เขียนได้ทำงานอยู่ ที่ได้ให้กำลังใจ และสนับสนุนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีเสมอมา

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อวิโรจน์ โรจน์สุรกิตติ และคุณแม่ นวรัตน์ สนิธิปัญญากุล และพี่น้องของผู้เขียน ที่ได้ให้ความรัก กำลังใจ และคอยสนับสนุนแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ในทุกด้าน ๆ มาด้วยดีโดยตลอด ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านทั้งที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ที่ได้ให้ความรู้และคำแนะนำดี ๆ แก่ผู้เขียนเสมอมา และขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ทั้งหมดของผู้เขียนที่ไม่อาจจะกล่าวมาทั้งหมด ในความช่วยเหลือ และกำลังใจทุก ๆ อย่าง ไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใด ที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเสร็จสมบูรณ์มาได้มา ณ โอกาสนี้ด้วย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	7
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	7
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	8
บทที่ 2 การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ.....	
ผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	9
2.1 ความหมายของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์.....	
ส่วนรวม.....	9
2.2 ความหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	14
2.3 ความเป็นมาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์.....	
ส่วนรวม.....	18
2.4 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์.....	
ส่วนรวมในประเทศไทย.....	22
2.5 ขอบข่ายและองค์ประกอบของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ.....	
ผลประโยชน์ส่วนรวม.....	25
2.6 สาเหตุของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ.....	
ผลประโยชน์ส่วนรวม.....	29

2.6.1 สาเหตุจากปัจจัยภายในของผู้กระทำ.....	30
2.6.2 สาเหตุจากปัจจัยภายนอกของผู้กระทำและสิ่งแวดล้อม.....	30
2.7 รูปแบบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ..... ผลประโยชน์ส่วนรวม.....	35
2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์... ส่วนรวมกับการทุจริตคอร์รัปชัน.....	38
2.9 แนวคิดในการควบคุมแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ... ผลประโยชน์ส่วนรวม.....	42
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทาง..... อาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ..... ผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	48
3.1 มาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอัน... เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของ รัฐ.....	48
3.1.1 อนุสัญญาขององค์การนาาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการ.... ทุจริต Inter-American Convention Against Corruption.....	49
3.1.2 อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003..... United Nations Convention Against Corruption.....	51
3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำอัน... เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของ รัฐในต่างประเทศ.....	54
3.2.1 ประเทศฟินแลนด์.....	55
3.2.1.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการ... ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในฟินแลนด์.....	55
3.2.1.2 มาตรการทางกฎหมายในฟินแลนด์.....	59
3.2.2 เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน.....	62
3.2.2.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการ..	

ตัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในฮ่องกง.....	63
3.2.2.2 มาตรการทางกฎหมายในฮ่องกง.....	66
3.2.3 ประเทศสิงคโปร์.....	70
3.2.3.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการ ตัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของ..... เจ้าหน้าที่ของรัฐในสิงคโปร์.....	71
3.2.3.2 มาตรการทางกฎหมายในสิงคโปร์.....	74
3.2.4 ประเทศแคนาดา.....	78
3.2.4.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการ ตัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของ..... เจ้าหน้าที่ของรัฐในแคนาดา.....	78
3.2.4.2 มาตรการทางกฎหมายในแคนาดา.....	80
3.3 วิเคราะห์มาตรการเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการตัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐใน..... ต่างประเทศ.....	84
บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในไทยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางอาญาของ.... การกระทำอันเป็นการตัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์..... ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	92
4.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการตัดกันระหว่าง.. ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	92
4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	93
4.1.2 ประมวลกฎหมายอาญา.....	97
4.1.3 กฎหมายเฉพาะที่กำหนดเจาะจงถึงเจ้าหน้าที่เฉพาะกลุ่ม.....	99
4.1.3.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือ..... หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502.....	99
4.1.3.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	101
4.1.3.3 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535.....	104

4.1.4 กฎหมายที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	105
4.1.4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ..... ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.....	106
4.1.4.2 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ..... 2543.....	110
4.1.4.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ..... หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	113
4.1.5 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์..... ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.	115
4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกัน..... ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม..... กฎหมายไทย.....	120
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรม.....	121
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง..... ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	122
4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง..... ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	123
บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการ.... ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่..... ของรัฐในประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	126
5.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”.....	126
5.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของผลประโยชน์.....	128
5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของญาติและบุคคลภายนอก.....	130
5.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับโทษ.....	131
5.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประพาทของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์.... ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	133

	หน้า
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	136
6.1 สรุป.....	136
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	139
รายการอ้างอิง.....	143
ภาคผนวก.....	147
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	157



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของ..... เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศต่าง ๆ.....	85
2	ตารางเปรียบเทียบลักษณะของการกระทำที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนใน..... ประเทศต่าง ๆ.....	133



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วโลกในทุกยุคทุกสมัย อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในทางทุจริตมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้นผู้กระทำจึงต้องเป็นผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นผู้ที่ประกอบวิชาชีพอยู่ในแวดวงราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ , ข้าราชการ หรือนักการเมือง เป็นต้น โดยบุคคลเหล่านี้เปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐและตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่คอยช่วยเหลือ สอดส่อง ดูแลประชาชน รวมไปถึงสังคมและประเทศชาติ บุคคลเหล่านี้จึงต้องเป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ คุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างสูง เสมือนเป็นผู้ที่ต้องรักษาผลประโยชน์แทนรัฐและประชาชน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก หากกระทำการใดที่ไม่ถูกต้องสมควร ผลกระทบที่ได้รับไม่เพียงแต่จะกระทบกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น แต่ยังกระทบถึงสังคมและประเทศชาติโดยรวมอีกด้วย

การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) เป็นคำที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นอีกจำนวนมาก เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง , การกินสินบน หรือการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากที่สุดในส่วนราชการ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันมาจากปัญหาของสภาพสังคมไทยที่ผู้ประกอบวิชาชีพในทางราชการต่างได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนหนึ่งตามลำดับชั้น แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นจำนวนมากหากเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจที่มีจำนวนสูงกว่า และกฎระเบียบในระบบราชการที่มีความหละหลวม ไม่มีการบังคับใช้อย่างเป็นจริงเป็นจัง จึงทำให้ข้าราชการต่างเห็นช่องทางในการทุจริต ซึ่งหากทำการทุจริตคอร์รัปชันแล้วผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจะมีมูลค่าสูงกว่าที่เคยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนตามปกติหลายเท่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ประกอบกับโดยส่วนใหญ่แล้วผลประโยชน์ตอบแทนที่มีมูลค่าจำนวนมากนั้น อยู่ในรูปของเงินตราหรือผลประโยชน์อย่างอื่นใดที่สามารถสร้างฐานะ ความสุขสบายให้แก่ผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งจูงใจให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานราชการหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เช่น อธิบดี , ปลัดกระทรวง หรือ

รัฐมนตรี เป็นต้น ยิ่งจะทำให้การใช้อำนาจอันมิชอบในหน่วยงานของรัฐนั้นสร้างผลประโยชน์ให้ตนเองได้มากมายขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ สังคม และประเทศชาติมากขึ้นด้วย

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ยากต่อการแก้ไขปราบปรามให้หมดไปได้โดยง่าย และในหลาย ๆ ประเทศก็ให้ความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนี้ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ในระดับนานาชาติ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหา เสนอความเห็น และร่วมมือกับนานาประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่นานาประเทศได้ก่อตั้งองค์กรติดตามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศ (Transparency International ; TI) ขึ้นมา และได้ทำการวิเคราะห์สำรวจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งองค์กรนี้ได้วิเคราะห์จากการใช้ดัชนีสำรวจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index ; CPI) โดยการสุ่มสำรวจจากนักธุรกิจทั่วโลกดังปรากฏในรายงาน Transparency International Annual Report ประจำปี ค.ศ. 2008 และ 2009 ที่พบว่าประเทศไทยมีการทุจริตคอร์รัปชันสูงจากการที่ถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในลำดับที่ 80 (ปี 2008) และ 84 (ปี 2009) จากประเทศที่ถูกสำรวจทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลกด้วยกัน อีกทั้งการจัดลำดับในปีที่ผ่านมา ๆ มาของ TI นั้น ลำดับของประเทศไทยต่างอยู่ในลำดับที่ถือว่ามีทุจริตคอร์รัปชันค่อนข้างสูงมาโดยตลอด¹ อีกองค์กรหนึ่งที่มีการจัดอันดับปัญหานี้ก็คือ สำนักงานที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy ; PERC) ที่ได้ทำการวิเคราะห์จัดอันดับเกี่ยวกับความเสี่ยงของการคอร์รัปชันในแถบเอเชีย ร่วมกับประเทศออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 และ 2553 นี้ได้มีการระบุว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับให้เป็นอันดับรองสุดท้ายจากทั้งหมด 16 ประเทศในทวีปเอเชียว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันสูง (รองจากประเทศอินเดีย)² อันแสดงให้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมีอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนี้ให้หมดไปโดยเร็ว

ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นในประเทศไทยนั้น มีที่มาจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับสภาพสังคมไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันนี้ โดยลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีรูปแบบของ

¹ Transparency International, Corruption Perceptions Index [Online], 2010. Available from www.transparency.org

² Political & Economic Risk Consultancy, Ltd., Executive Summary of Major Risks in 2010 [Online], 2011. Available from www.asiarisk.com

การกระทำอยู่มากมาย ทั้งยังสามารถเกิดขึ้นได้ในหน่วยงานราชการทุกแห่งไม่ว่าในองค์กรเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันบางรูปแบบอาจจะไม่เป็นที่รู้จักในสังคมมากนัก เช่น การเข้ามีส่วนได้เสียสำหรับตนเองหรือผู้อื่น , การที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งในกรณีของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือที่รู้จักกันเป็นการทั่วไปว่า "ผลประโยชน์ทับซ้อน" (Conflict of Interests) นั้น เป็นลักษณะของการกระทำที่อาศัยอำนาจที่ตนมีโดยชอบด้วยกฎหมายในหน่วยงานนั้นเข้าแทรกแซงการดำเนินการที่เป็นการทั่วไปของหน่วยงาน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นเงินหรือไม่ก็ได้ ซึ่งการกระทำนั้นแสดงออกมาเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย โดยให้ความช่วยเหลือต่อตนเองหรือผู้อื่น และส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการบริหารจัดการในหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ , การใช้ข้อมูลภายในหน่วยงานที่เป็นความลับเพื่อประโยชน์ส่วนตัว , การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งหากมองในภาพรวมแล้วจะเห็นว่ากรณีผลประโยชน์ทับซ้อนจะมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชัน ดังตัวอย่างของลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น

- รัฐมนตรีช่วยให้บริษัทของภรรยาหรือพรรคพวกได้งานรับเหมาที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงที่ตนสังกัดอยู่โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของตน
- ข้าราชการใช้ข้อมูลภายในที่เป็นความลับทางราชการไปดักซื้อที่ดินที่รัฐจะไปลงทุน
- นักการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ใช้อิทธิพลช่วยให้ลูกน้องคนสนิทก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว หรือ
- ลูกจ้างรับงานแข่งกับหน่วยงานตนเองทันทีที่ลาออกจากภาครัฐ โดยไปทำงานให้เอกชนที่ยังเป็นคู่สัญญาในงานของรัฐเดิมอยู่ เป็นต้น

เมื่อปัญหาทุจริตคอร์รัปชันมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้มีการพัฒนารูปแบบการกระทำผิดไปพร้อม ๆ กันจนเป็นที่มาของกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" แสดงให้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นั้นเกิดขึ้นได้ในทุกที่ที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งในหน่วยงานของรัฐนั้นผู้กระทำต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในทางราชการ หรือก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง โดยมักจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ การดำรงตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจ และมาตรฐานทางจริยธรรมของแต่ละคน ทั้งนี้ความขัดแย้งเหล่านี้มีทั้งในระดับนโยบายซึ่งบุคคลในฐานะที่มีอำนาจตัดสินใจมีผลประโยชน์ทับซ้อนแก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง และในระดับปฏิบัติการซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ มีปัจจัยหรือสาเหตุมาจากผลประโยชน์อำนาจ และทรัพย์สินเงินทอง ซึ่งการที่ไม่มีระบบกฎกติกาที่ชัดเจนของข้าราชการว่าทำอะไรได้หรือ

ทำอะไรไม่ได้ นั่น เป็นกรณีที่ขาดกฎเกณฑ์ที่จะดูแลผู้บริโภค ขาดมาตรฐานหรือกติกาการแข่งขัน ขาดมาตรการพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ รวมถึงทำให้โครงสร้างของระบบการเมือง มีการแทรกแซงของนักธุรกิจการเมืองอันส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคม³ ซึ่งทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับจริยธรรมและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาใหม่ และเป็นอาการที่จะทำให้สังคมรับรู้และเข้าใจถึงความสำคัญของปัญหานี้ได้ ไม่เหมือนกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมานานและประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจบ้างแล้วพอสมควร ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสมัยตอนที่การทุจริตคอร์รัปชันเริ่มเกิดขึ้นมานั้น ผู้คนในสมัยนั้นก็ยากที่จะเข้าใจว่าการทุจริตคอร์รัปชันคืออะไรเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากการที่จะถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ นั้นมักจะขึ้นอยู่กับมุมมองความคิดของแต่ละคนในแต่ละยุคสมัย ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่า

“การที่จะบอกว่าอะไรคือคอร์รัปชันนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เพราะคอร์รัปชันเป็นเรื่องหนักไปทางด้านความรู้สึก (Subjective) เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบคุณค่า (Value System) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากต่อการกำหนด การที่จะบอกว่าอะไรคือคอร์รัปชันนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (Reference Point) ที่ใช้ การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นคอร์รัปชันหรือไม่นั้น ต้องทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง นอกจากนี้หลักความคิด (Concept) ที่ใช้เกี่ยวกับคอร์รัปชันนั้นจะใช้แบบสมบูรณ์ (Absolute Concept) ไม่ได้ เพราะคอร์รัปชันไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสังคมใดก็ตามย่อมมีพลวัตภาพ (Dynamism) ในตัวเอง นั่นคือความหมายของคอร์รัปชันย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอสุดแต่แบบกำหนด (Norm) ของสังคมในตอนนั้น”⁴

จากคำกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ยากจะสร้างความเข้าใจให้กับคนในสังคมทั้งหมดให้รับรู้ถึงปัญหาและผลกระทบที่ตามมาของการคอร์รัปชันได้ เพราะคนในสังคมต่างมีแนวความคิด มุมมอง ทศนคติ ต่อการกระทำไม่เหมือนกัน ที่สำคัญการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีลักษณะการกระทำอยู่มากมายหลายรูปแบบและมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปโดยตลอด จึงเป็นไปได้ยากที่จะทำให้คนในสังคมเข้าใจทั้งหมดได้ ส่งผลให้การดำเนินการทางกฎหมายใด ๆ ขาดความร่วมมือจากประชาชนทั่วไปที่ยังไม่รับรู้ถึงความสำคัญของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน แม้ว่าปัจจุบันจะได้มีการรณรงค์ เชิญชวน โฆษณาให้เห็นถึงความสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นก็ตาม แต่ก็เป็นการยากที่จะทำให้สังคมเข้าใจได้โดยง่าย จึงทำให้ปัญหา

³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ภาพประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)” (2546), หน้า 23.

⁴ วรินทร์ วงศ์หาญเชาว์, “การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน,” *วารสารสังคมศาสตร์* 10 (มกราคม 2516): 44-45.

คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สำคัญและยังแก้ไขไม่ได้จนถึงปัจจุบันนี้ เช่นเดียวกับกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ที่มีลักษณะความเข้าใจแบบเดียวกันกับการทุจริตคอร์รัปชัน

รูปแบบของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" (Conflict of Interests) โดยสภาพแล้วอาจเห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมายของตนเข้าดำเนินการเพื่อให้ตนเองหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นมีลักษณะของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผสมกันอยู่ ทำให้ยากแก่การพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบว่า กรณีการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเสมือน "การทุจริตสีเทา" (Grey Area of Corruption) จากลักษณะของการกระทำที่ผสมกันระหว่างพื้นที่สีขาวที่แทนการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย กับพื้นที่สีดำที่เปรียบกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เป็นการทุจริตที่กำกวมระหว่างการกระทำโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีโดยชอบด้วยกฎหมายไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องสมควร โดยอาศัยอำนาจหน้าที่นั้นอันเป็นการขัดกับอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ อีกทั้งการกระทำนั้นแม้ว่าจะไม่ถูกต้องสมควรตามหลักจริยธรรม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการกระทำขัดต่อกฎหมายเสมอไป ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะแยกแยะปัญหาเหล่านี้ได้

ในส่วนของนักวิชาการเองได้มีการจัดแบ่งลักษณะของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่มากมายหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นตามรูปแบบของต่างประเทศหรือของประเทศไทย ซึ่งทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันทั้งสิ้น ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับส่วนรวมเป็นปัญหาที่สังคมในปัจจุบันต้องจับตามอง เพราะเป็นปัญหาที่สามารถสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติได้อย่างใหญ่หลวง แต่เนื่องด้วยปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในหลาย ๆ เรื่องเป็นกรณีที่อาจถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ผิดกฎหมายได้ อันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงความผิดไว้ชัดเจน , การที่กฎหมายยังเอาผิดไม่ได้เพราะกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันล้าสมัยตามไม่ทันความซับซ้อนของโลกธุรกิจสมัยใหม่ที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว , การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังมีช่องโหว่อยู่ , รูปแบบของการกระทำที่อาจจะเห็นได้ไม่ชัดหรืออาจจะมองไม่ออกเลยก็ได้จนกว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้น หรือแม้แต่เป็นเพราะตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดเอง เป็นต้น ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กฎหมาย

รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เป็นกรณีของผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ดีเท่าที่ควร ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจของบุคคลทั่วไปว่าจะทราบถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ และให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใดในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเหล่านี้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมและจริยธรรมของบุคคลแต่ละคนที่จะเป็นผู้ตัดสินว่าอย่างไรใดเป็นการกระทำที่ถูกต้องสมควร เข้าข่ายความผิดตามกฎหมายหรือไม่

ด้วยสาเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ เมื่อปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นั้นยังคงเป็นปัญหาที่ยากแก่การอธิบายให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงลักษณะของการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนได้ จึงได้มีความพยายามที่จะตรากฎหมายที่สร้างมาตรการในการควบคุมและกำหนดความรับผิดขึ้นมาในปี พ.ศ. 2550 ตามที่รองศาสตราจารย์ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ เสนอและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในเวลาต่อมา ซึ่งกฎหมายนี้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติที่ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักการและหลักความรับผิดของการกระทำที่เป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งกฎหมายนี้มีหลักการที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและญาติผู้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก และมีการระบอบองค์ประกอบของการกระทำอย่างชัดเจน แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ฉบับนี้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549 ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2551 วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2551 และถูกเพิกถอนไปแล้วก็ตาม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการ แนวคิด และที่มาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาถึงลักษณะ กฎเกณฑ์ ประเภทของความรับผิดชอบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายต่างประเทศ มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ จะมุ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม , ที่มาและแนวคิดของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม , องค์ประกอบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม , รูปแบบของการกระทำความผิดในลักษณะที่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ลักษณะความรับผิดและโทษทางอาญาที่นำมาใช้กับผู้กระทำผิด เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายต่อไปให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐบังคับหลวงโดยตรงมีกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำผิดอย่างชัดเจน แต่การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือที่เรียกว่า "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังขาดความเป็นรูปธรรมในทางสารบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องบัญญัติ

กฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องแยกต่างหาก แต่ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมถึงการกระทำดังกล่าว

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา รวบรวม ค้นคว้าข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือวารสาร บทความ สิ่งตีพิมพ์ คำพิพากษาฎีกา ความตกลงระหว่างประเทศ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ พร้อมทั้งค้นคว้าข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และนำข้อมูลจากการวิจัยเอกสารมาจัดรวบรวมให้เป็นระบบ และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด และที่มาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงสาเหตุของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงลักษณะ ประเภทของความรับผิดของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ รวมไปถึงในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายที่กำหนดความรับผิดของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
5. ทำให้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

บทที่ 2

หลักของการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาเรื่องของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interests) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน จนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กันกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเลยทีเดียว แต่ปัญหาเกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” กลับเพิ่งเป็นที่รู้จักและเป็นที่ตื่นตัวในสังคมในช่วงไม่กี่ปีมานี้ ซึ่งแตกต่างกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นที่สนใจมานานแล้ว ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นั้นยังคงเป็นเรื่องที่ใหม่ และมีความคิดเห็นในความหมายที่หลายหลากแตกต่างกันไป ดังนั้นแล้วจึงควรที่จะทำความเข้าใจถึงหลักการและลักษณะทั่วไปของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” รวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก่อน เพื่อที่จะทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาได้อย่างชัดเจน

2.1 ความหมายของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

คำว่า การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) เป็นคำที่มีความหมายแตกต่างกันตามแต่ละแนวคิดหลักการของแต่ละบุคคลที่จะให้นิยามความหมายไว้ ซึ่งปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นไม่ได้เกิดขึ้นได้แค่ในประเทศไทยอย่างเดียว แต่เกิดขึ้นในทุก ๆ ประเทศ และแต่ละประเทศต่างก็ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่าในระดับนานาชาตินั้นได้มีการให้นิยามความหมายของ Conflict of Interests ไว้หลากหลายความหมายแตกต่างกันไป เช่น¹

- พจนานุกรมของ Longman Dictionary of Contemporary (Third Edition) อธิบายว่า หมายถึง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตนหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น

- MacMilan English Dictionary for Advanced Learners ให้ความหมายไว้ 2 ความหมาย คือ

¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)” (2546), หน้า 11 และ 60-61

1) สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์ หรือ

2) สถานการณ์ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่น

- Dictionary of Politics : Selected American and Foreign Political and Legal Terms (Seventh Edition) ให้ความหมายไว้ว่า ความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ

- The Random House Dictionary of English Language ให้ความหมายว่า สถานการณ์ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อิทธิพลทางการเมือง

- Mellinkoff's Dictionary of American Legal Usage ให้ความหมายว่า การเป็นปฏิปักษ์อันมีอาจลงรอยกันได้ ระหว่างหน้าที่กับผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แห่งความเชื่อถือน และไว้วางใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

- Katz & Kahn ได้กล่าวถึงเรื่อง Conflict of Interests ว่าหมายถึง สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติในฐานะวิชาชีพในหน่วยงานราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง²

- Michael McDonald ได้ให้นิยาม Conflict of Interests ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม เป็นสถานการณ์ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดี ลูกจ้างเอกชนก็ดี ผู้ประกอบอาชีพอื่นใดก็ดี หรือผู้บริหาร (Professionals) มีผลประโยชน์ส่วนตัวมากเพียงพอที่จะทำให้มีผลกระทบต่อการทำงานตามหน้าที่ในตำแหน่ง (Official Duty) ที่บุคคลผู้นั้นรับผิดชอบอยู่อย่างตรงไปตรงมา³

- Gerard Carney ได้ให้นิยามจากการอธิบายว่า Conflict of Interests เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองหรือข้าราชการขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางจริยธรรม (Ethical Dilemma) เมื่อความสนใจส่วนตัวมีมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการทำงานในหน้าที่ทางราชการ⁴

² Katz D. and Kahn R. L., *The social psychology of organizations 2nd Edition* (New York: John Wiley and Sons, 1966), p.623.

³ เมธี ครองแก้ว, "ผลประโยชน์ส่วนตัวจากความสูญเสียส่วนรวม : การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย," *วารสารวิชาการ* ป.ป.ช. 1, 1 (มกราคม 2551): 36.

⁴ Gerard Carney, *Conflict of Interest : Legislators, Ministers and Public Officials* [Online], 1998. Available from www.transparency.org/working_papers/carney/index

- Sandra William ให้ความหมายว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะต้อง มีต่อสาธารณะ⁵
- Patrick Boyer ให้ความหมายว่า สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัว และได้ใช้อิทธิพลหรือจะใช้อิทธิพลของตำแหน่งหน้าที่ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว⁶
- Council of Europe (2000) ได้ให้คำจำกัดความว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นใน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งมีอิทธิพลหรือดูเหมือนว่าจะมีอิทธิพลต่อ ความเป็นกลางและความไม่มีอคติในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น⁷
- องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development ; OECD) ซึ่งเป็นกลุ่มของประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ได้ให้ความหมายว่า เป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่กับผลประโยชน์ ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใด โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือความรับผิดชอบในฐานะ เจ้าหน้าที่ของรัฐในทางที่ไม่เหมาะสม⁸
- Black's Law Dictionary (Eighth Edition) ให้ความหมายว่าหมายถึง การกระทำที่ โดยสภาพเห็นได้ชัดหรืออาจเห็นได้ว่าเป็นการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลของบุคคล หนึ่งกับผลประโยชน์ของรัฐหรืออำนาจหน้าที่ที่บุคคลนั้นได้รับการแต่งตั้ง

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แนวความคิดในการให้คำนิยามของคำว่า Conflict of Interests ยังคงมีความหลากหลาย เนื่องจากเป็นคำที่มีขอบเขตกว้าง ทำให้การพิจารณานิยาม ความหมายนั้นขึ้นอยู่กับมุมมองและหลักการของแต่ละบุคคล ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางวิชาการ มาก ซึ่งจากมุมมองของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญของประเทศไทย ได้มีการกล่าวถึงนิยามความหมาย ของ Conflict of Interests ไว้อย่างหลากหลาย เช่น⁹

⁵ ซีรภัทร์ เสวีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สายธาร, 2549), หน้า 108.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

⁷ อัมชานา วุฒิสุมบูรณ์ และสาธิตา จินตนะเสวี, สรุปผลการสัมมนา Regional Seminar on Conflict of Interest : A Fundamental Anticorruption Concept ระหว่างวันที่ 6-7 สิงหาคม 2550 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย [ออนไลน์], 5 กันยายน 2550, แหล่งที่มา www.nccc.thaigov.net/nccc/give_doc.php

⁸ Eric Raile, "Managing Conflicts of Interest in the Americas : A Comparative Review", Conflicts of Interest Regulation in the Americas [Online], 2004, Available from www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1426.html

⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง "ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)" (2546), หน้า 19-20 และ 22-23.

- ผลประโยชน์ทับซ้อน
- ผลประโยชน์ขัดกัน
- การขัดกันแห่งผลประโยชน์
- การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย
- การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมจากการดำรงตำแหน่ง

สาธารณะ

- ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
- สถานะใดสถานะหนึ่งซึ่งบุคคลหนึ่งหรือองค์กรหนึ่งไปมีบทบาทเหนือบุคคลหรือองค์กรอีกองค์กรหนึ่ง ในขณะที่ทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน
 - การที่ผู้ที่ต้องตัดสินใจมีประโยชน์หลายทางขัดกัน
 - สถานการณ์ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะเข้าไปมีผลประโยชน์ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม พวกรูทกิจของตนเอง ซึ่งขัดกับประโยชน์ส่วนรวม
 - การมีผลประโยชน์ร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตัดสินใจในโครงการที่ตัวเองอาจจะกลายเป็นผลประโยชน์ของส่วนตัวหรือพวกพ้องได้
 - ความขัดแย้งของผลประโยชน์จากการที่บุคคลคนหนึ่งมีหน้าที่ทำอย่างหนึ่ง แต่จะต้องไปปฏิบัติหน้าที่อีกแบบหนึ่ง เอาผลประโยชน์ส่วนตัวของตัวเองหรือของพวกพ้อง เพื่อนฝูง ญาติพี่น้องไปพัวพันในการตัดสินใจในการกระทำอีกสิ่งหนึ่ง ภารกิจหนึ่ง ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ตัวเองและเป็นการเสียประโยชน์ในภารกิจของทางการ
 - การที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วจำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์กับตัวเอง
 - กรณีที่บุคคลผู้เป็นข้าราชการมีประโยชน์ได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเป็นประโยชน์ในแง่ของทรัพย์สินเงินทอง หรืออาจรวมถึงประโยชน์อื่นที่นอกเหนือไปกว่าทรัพย์สินเงินทอง ทำให้การตัดสินใจในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นกลางเพียงพอ
 - สถานการณ์ที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็นที่ไว้วางใจ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กร เป็นต้น ต้องเลือกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ในวิชาชีพ ซึ่งทำให้ตัดสินใจยากในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติได้ สามารถทำให้ทุเลาเบาบางลงได้ด้วยการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก ซึ่งมีได้ปรากฏแต่ในทางวิชาชีพเท่านั้น แต่ยังสามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีที่บุคคลมีบทบาทหลากหลายและบทบาทเหล่านั้นก็เกิดขัดกันเอง¹⁰

¹⁰ Conflict of Interest [Online]. 29 April 2011, Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest

- ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมทั้งนักการเมืองผู้มีตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาคสังคมพลเมือง (Civil Society)¹¹

- สภาวะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม หรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจเอกชน ทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์¹²

- เป็นการทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสาธารณะ และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจ และตำแหน่งสาธารณะ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาผลประโยชน์ให้กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม¹³

- การได้หรือการเสียประโยชน์ที่ฝ่ายหนึ่งยอมได้แก่การเสียหรือการได้ประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวของตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ผลประโยชน์ส่วนตัวได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ¹⁴

จากนิยามความหมายทั้งหมดทั้งในระดับนานาชาติและประเทศไทยนี้ สรุปได้ว่า Conflict of Interests เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่ม หรือพวกพ้อง เป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการละเมิดทั้งทางกฎหมายและจริยธรรม ในสถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลทับซ้อนเข้ามา จะส่งผลให้มีการใช้อำนาจไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจ และทำให้ละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและความเป็นธรรม ส่งผลกระทบหรือความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบันและสังคมต้องเสียไป ซึ่งผลประโยชน์ที่เสียไปอาจ

¹¹ วิทยากร เชียงกุล, แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยและต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), หน้า 21.

¹² ผาสุก พงษ์ไพจิตร, การทับซ้อนของผลประโยชน์ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในสถาบันนิติธรรมณ์ ปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ โอ.ซี.ยู. ทัตตีโยมิกส์ (กรุงเทพฯ: วิถีธรรม์อมรินทร์ พับันตั้ง, 2549)

¹³ นพพันธ์ วรรณเทพสกุล, "ทุจริตเชิงโครงสร้าง," ประชาชาติธุรกิจ (ปีที่ 28 ฉบับที่ 3647 ปี 2548)

¹⁴ คณะกรรมการวิสามัญฉบับที่กเจตนาธรรมณ์ เจตนาหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ . เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 257.

เป็นผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพ การบริการ ความเป็นธรรมในสังคม ตลอดจนคุณค่าอื่น ๆ ที่
 ดึงตาม รวมถึงโอกาสในอนาคต¹⁵

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแม้ว่านิยามความหมายของ Conflict of Interests นั้นจะมีความ
 หลากหลายแตกต่างกันไปตามแต่หลักการของความเห็นแต่ละบุคคล แต่ทางนักวิชาการเองก็มี
 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ความหมายแยกเป็น 2 ส่วน โดยนักวิชาการกลุ่มหนึ่งมองว่า
 ความหมายนั้นขึ้นอยู่กับมุมมองในเรื่องของผลประโยชน์ 2 ส่วน คือผลประโยชน์สาธารณะหรือ
 ผลประโยชน์ส่วนตัว หากต้องการพิจารณาว่าเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์หรือไม่นั้น
 ต้องดูว่าการกระทำนั้นไปลดรอนผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ อย่างไร ดังนั้นแล้ว
 ความหมายจึงอยู่ที่บริบทเป็นหลัก ในขณะที่อีกฝ่ายมองว่า Conflict of Interests เป็นเรื่องสากล
 ในเชิงที่ว่ามองในภาพรวมถึงผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ควรที่จะดำรง
 ตำแหน่งในลักษณะที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน แต่ทั้งหมดนั้นต่างก็มีความเห็นคล้ายคลึงกัน โดย
 มุ่งเน้นไปที่ว่าหลัก Conflict of Interests เป็นส่วนหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันที่เจ้าพนักงานของ
 รัฐ ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทำการโดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่เข้าแสวงหา
 ประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์
 สาธารณะ

2.2 ความหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นจะเกิดขึ้นได้
 จากกรณีที่ทราบกันแล้วว่า ต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่มา
 แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยการที่จะถือว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นั้นต้อง
 ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่กำหนดว่าหลักการของเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบด้วยอะไรบ้าง ซึ่งจริงๆ แล้ว
 คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นคำนิยามที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ในกฎหมายในระยะหลัง เนื่องจากแต่
 เดิมแล้วกฎหมายแต่ละฉบับมักจะมีการใช้คำที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างกันไป ไม่เป็น
 รูปแบบเดียวกันโดยใช้คำต่าง ๆ กันเช่น เจ้าพนักงาน พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงาน เป็นต้น
 ประกอบกับที่กฎหมายเก่า ๆ นั้นมักไม่ค่อยให้คำนิยามของคำที่แสดงถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่าง
 ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนในการตีความและเกิดปัญหาในการนำไปบังคับใช้กับผู้กระทำ

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วน
 ตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)” (2546), หน้า 10 และ 15.

ความผิด จนอาจส่งผลให้เป็นที่มาของข้อต่อสู้ทางกฎหมายที่อาจทำให้หลุดพ้นจากความรับผิด หรือทำให้รับโทษน้อยลงก็ได้

ดังนั้นแล้ว หากเราพิจารณาเปรียบเทียบถึงนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จากกฎหมายต่าง ๆ จะพบว่าปัจจุบันกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมักมีการให้คำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในทิศทางเดียวกัน แตกต่างกับกฎหมายในลักษณะอื่น ๆ ที่ให้คำนิยามของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในอีกนัยความหมายหนึ่งที่แตกต่างกัน ซึ่งในส่วนนี้จะเน้นพิจารณาถึงหลักการและบทนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นหลักเท่านั้น ได้แก่

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 4 , ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ในมาตรา 3 ต่างให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ”

2. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้นิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายถึง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

- (1) ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (2) ผู้พิพากษาและตุลาการ
- (3) พนักงานอัยการ

(4) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(7) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7)"

3. ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption (UNCAC) ก็ได้ให้นิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" (Public Officer) ไว้ใน Article 2 (a) ว่าหมายถึง "(1) บุคคลใด ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐภาคี ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งไม่ว่าถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะรับค่าตอบแทนหรือไม่โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น (2) บุคคลอื่นใดซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ราชการ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นและตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐภาคีนั้น (3) บุคคลอื่นใดซึ่งกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นกำหนดว่าเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" อย่างไรก็ตาม เพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรการพิเศษบางประการในหมวด 2 ของอนุสัญญานี้ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" อาจหมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการหรือให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นและตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น"¹⁶

จากทั้งหมดนี้ ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่า คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยนั้น มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก แต่โดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต่างต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่แทนรัฐหรือในนามของรัฐ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นตำแหน่งใดและมีชื่อเรียกว่าอย่างไร และต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรด้านตุลาการหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่เป็นการชั่วคราว ซึ่ง

¹⁶ สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 UNCAC ฉบับผู้บริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551), หน้า 17-18.

ในความหมายนี้มีลักษณะตรงข้ามกับความหมายในมุมมองเชิงระหว่างประเทศ เนื่องจากในทางระหว่างประเทศอันจะเห็นได้จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความหมายลักษณะเช่นเดียวกับของไทยทั้งหมด แต่เพิ่มเติมไปถึงบุคคลอีก 2 ประเภทที่กฎหมายของไทยไม่นำไปรวมอยู่ในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งบุคคล 2 ประเภทนั้นคือ

- บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายตุลาการ ทั้งผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ
- บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราว เช่น กรณีลูกจ้างชั่วคราว

จากความแตกต่างนี้ ทำให้สรุปได้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามหลักกฎหมายของแต่ละแห่งนั้นแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้หากพิจารณาเฉพาะกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นก็ สามารถแบ่ง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ออกได้เป็นทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่

1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีการให้คำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในกฎหมายต่าง ๆ โดยในกฎหมายเหล่านั้นต่างมีคำนิยามในลักษณะเดียวกัน กฎหมายที่บัญญัติคำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 , ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. เป็นต้น ซึ่งได้กำหนดว่าหมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการการเมือง

- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย

รัฐสภา

- (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภา

กรุงเทพมหานคร

- (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

- (9) ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มี

รายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ซึ่งปัจจุบันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท , องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท , เทศบาลเมือง และเมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท)

2. ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ คือพนักงาน ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐทั่วไป หรือพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

3. พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

4. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5. เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

6. กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ (แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างชั่วคราว)

7. บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

2.3 ความเป็นมาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาที่เก่าแก่ในสังคมไทยและในสังคมโลกมานานแล้ว โดยนับตั้งแต่อดีตหากพิจารณาเฉพาะแต่ในไทยแล้ว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ต้องพึ่งเจ้าเมือง , ขุนนาง รวมทั้งผู้ทำหน้าที่เจ้าภาษีนายอากรไปเก็บภาษีและส่วยจากราษฎรมาเป็นชั้น ๆ อันเป็นการเปิดทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นเก็บบางส่วนเอาไว้เป็นของตนเอง และใช้เลี้ยงดูลูกน้องแทนเงินเดือน และส่งบางส่วนให้รัฐบาลกลางหรือพระมหากษัตริย์ หากขุนนางไม่เก็บไว้เป็นของส่วนตัวมากเกินไปจนผิดสังเกตหรือมีคนเรียกร้องก็ถือว่าเป็นเรื่องปกติ ไม่ใช่เป็นเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งระบบวัฒนธรรมการเก็บภาษีเช่นนี้คงมีส่วนส่งเสริมการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสมัยต่อมา

ต่อมาในสมัยที่ประเทศไทยได้เริ่มมีการจัดระบบการบริหารราชการแบบตะวันตก (สมัย รวรัชกาลที่ 5) คือมีลักษณะการจ่ายเงินให้กับข้าราชการระดับต่าง ๆ หากใครเบียดบังทรัพย์สินของราชการมากกว่าเงินเดือนที่แท้จริง ก็จะมีมีการจับตามองว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมี

นัยหมายถึงการที่ขุนนางเบียดบังเงินรายได้งบประมาณที่เป็นของราชการ หรือไปรีดไถเอาทรัพย์สินสมบัติของประชาชนไปเป็นของตัวเอง แต่เนื่องจากประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบขุนนางเก็บภาษีและส่วยเอง ประกอบกับมีระบบวัฒนธรรมแบบผู้อุปถัมภ์ คือขุนนางต้องดูแลทุกข์สุขของผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์มาช้านาน ทำให้เส้นแบ่งระหว่างการเก็บส่วยตามปกติและการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงยังไม่ชัดเจน

แม้กระนั้นก็ตาม การฉ้อราษฎร์บังหลวงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจจะมีไม่มากนัก เนื่องจากขุนนางนั้นยังมีการยำเกรงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ทั้งในแง่ของบทลงโทษที่รุนแรงเด็ดขาด และในแง่ความผูกพันทางความเชื่อที่ว่า "ถ้าคิดโกงพระเจ้าแผ่นดินแล้วจะเป็นบาปทำให้ชีวิตตกต่ำ เลวร้ายอย่างถึงที่สุด" ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเชื่อในกษัตริย์อย่างแรงกล้าอันเป็นส่วนหนึ่งของจริยธรรมที่ขุนนางพึงจะมี นอกจากนี้แล้ว โอกาสที่ขุนนางสมัยก่อนจะสะสมทุนเพื่อนำไปลงทุนต่อก็น้อยมาก รวมทั้งสมัยก่อนก็ไม่ได้มีสินค้าฟุ่มเฟือยให้ซื้อหาได้มากมายเหมือนในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากขุนนางโดยทั่วไปมีฐานะความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างดีอยู่แล้ว จึงอาจไม่ค่อยมีแรงจูงใจที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงมากนัก แต่เมื่อระบบการเมืองและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยและทุนนิยมที่ข้าราชการมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ทำให้ประชาชนมีค่านิยมยกย่องเงิน เน้นมีสินค้าฟุ่มเฟือย มีช่องทางที่จะสะสมและใช้เงินเพิ่มขึ้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงขยายตัวเพิ่มขึ้นนับจากนั้นเป็นต้นมา ประกอบกับในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เมื่อประเทศไทยเกิดขาดแคลนสินค้าที่จำเป็น ก่อให้เกิดช่องทางของตลาดมืดและการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันมาก จนกลายเป็นช่วงเวลาสำคัญช่วงหนึ่งที่ส่งเสริมให้ทำการทุจริตคอร์รัปชันกันมาก ซึ่งภายหลังจากเหตุการณ์นั้น การทุจริตคอร์รัปชันก็ได้ขยายตัวขึ้นมาตามลำดับ โดยเฉพาะเมื่อสภาพการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2490 ต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหารเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้ผู้นำหรือชนชั้นผู้บริหารมีอำนาจมาก และถูกตรวจสอบได้ยาก จนนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของการขยายตัวของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันคือ การพัฒนาแบบทุนนิยมด้อยพัฒนาของประเทศไทย ทำให้มีช่องว่างทางอำนาจและความรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างชนชั้นสูงกับประชาชนมากขึ้น กลุ่มคนที่มีอำนาจหรือมีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงมีโอกาสที่จะทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย โดยที่ประชาชนไม่ค่อยมีโอกาสได้รู้หรือตรวจสอบได้ เนื่องจากขาดกลุ่มองค์กรร่วมกันและขาดกลไกในการตรวจสอบ ยิ่งเป็นยุคสมัยที่ปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารตั้งแต่ สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ช่วงปลาย (พ.ศ. 2490 - 2500) , จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500 - 2506) และจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506 - 2510) อันเป็นช่วงที่ไม่มีรัฐสภา

ตรวจสอบ ประกอบกับสื่อและองค์รภาคประชาชนไม่ค่อยมีเสรีภาพมากนัก ทำให้นักการเมืองยังมีโอกาสทุจริตคอร์รัปชันได้มาก รวมทั้งนักการเมืองใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือและเปิดทางให้ข้าราชการทุจริตคอร์รัปชันแบบช่วยให้ผู้บังคับบัญชา (หรือแบบแบ่งกันกินแบ่งกันใช้) จึงทำให้เกิดการร่วมมือกันคอร์รัปชันโดยไม่ค่อยมีการตรวจสอบคานอำนาจกัน ซึ่งสื่อให้เห็นว่าทั้งนักการเมืองและข้าราชการในช่วงนั้นต่างมีคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพน้อยมาก จนกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมในเวลาต่อมา

การทุจริตคอร์รัปชันในยุคตั้งแต่เผด็จการทหาร มักจะเป็นการทุจริตคอร์รัปชันจากงบประมาณของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะงบราชการลับและการเบียดบังจากรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูงเช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถือเอารายรับเป็นรายได้พิเศษนอกงบประมาณที่แทบจะไม่มีใครควบคุมตรวจสอบเลย นอกจากนั้นก็เป็นกรทุจริตแบบหาผลประโยชน์ค่าหัวคิวและหุ้นลมจากการให้โครงการสัมปทานแก่บริษัทเอกชนที่รับเหมาก่อสร้างหรือขายสินค้าและบริการให้แก่ภาครัฐบาล แม้แต่ในยุคที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งก็มีการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน เนื่องจากนักการเมืองและข้าราชการมีอำนาจมากกว่าภาคประชาชนมากมายหลายเท่า และระบบตรวจสอบโดยฝ่ายค้าน สื่อ และองค์รภาคประชาชนไม่ค่อยเข้มแข็งมากนัก ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย มีการวิพากษ์วิจารณ์เปิดโปงฟ้องร้องกันได้ในบางเรื่อง ในบางช่วงเท่านั้น โดยส่วนมากมักจะเกิดขึ้นได้ตอนที่ผู้นำหมดอำนาจ หรือใกล้จะหมดอำนาจ นอกจากนี้ก็มีการเปิดโปงและฟ้องร้องเรื่องนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นบางเรื่อง ส่วนใหญ่จะเอาผิดได้แค่ระดับผู้มีตำแหน่งรอง ๆ ลงมาเท่านั้น เพราะมีการวิ่งเต้นช่วยเหลือ และมีการตัดตอนไม่ให้สาวไปถึงคนระดับสูงได้ ทำให้นาน ๆ ครั้งจะมีผู้ที่ทุจริตคอร์รัปชันระดับรัฐมนตรีติดร่างแหถึงขั้นถูกจำคุกหรือยึดทรัพย์ได้ เนื่องมาสาเหตุหลัก ๆ เช่น จากหลักฐานที่ชัดเจนทำให้ดันหลุดยาก หรือเป็นกรณีที่รัฐมนตรีเริ่มหมดอำนาจลง หรือเป็นบุคคลฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่ายอมตัดทิ้งเพื่อรักษาตัวเองและพรรคพวกส่วนอื่น เป็นต้น จึงจะสามารถเอาผิดกับบุคคลระดับสูงได้

การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่ผ่านมา เป็นเรื่องเฉพาะทางบุคคลมากกว่าที่จะมีการวางมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ แม้ต่อมาจะมีการตั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่ก็เพียงหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ระบบราชการและอิทธิพลของนักการเมือง จึงทำงานอย่างไม่ค่อยได้ผล

มากนัก คือปราบปรามได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ทำทุจริตระดับกลางและระดับล่างมากกว่าที่จะปราบผู้ทำการทุจริตคอร์รัปชันระดับสูง เช่น รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ได้

ในเวลาต่อมาภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เป็นองค์กรอิสระขึ้นมา ทั้งยังได้มีการพัฒนาโดยการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้นมาเช่นเดียวกันในเวลาต่อมา แต่ในทางปฏิบัติก็ขึ้นอยู่กับผู้ได้รับเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการว่าเป็นใคร หากได้บุคคลที่สุจริต เป็นกลางและกล้าหาญ หน่วยงานนี้ก็ทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง แต่ถ้าได้ข้าราชการเกษียณหัวเก่าที่เกรงใจหรือเป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นรัฐบาลก็มักจะทำหน้าที่ได้ไม่เหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอิสระแบบนี้ในประเทศอื่น ๆ ที่มีความเป็นอิสระและมีความเข้มแข็ง มีเจ้าหน้าที่ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมสูงมากกว่า เช่น สำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของฮ่องกง หรือสำนักงาน Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ของสิงคโปร์ เป็นต้น

จุดเปลี่ยนแปลงอีกช่วงคือภายหลังการเลือกตั้ง พ.ศ.2544 พรรคที่ได้เข้ามาเป็นรัฐบาลคือพรรคไทยรักไทย ที่มีทั้งอำนาจ เงินทุน และความรู้ความสามารถด้านการจัดการ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการหาผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบเก่า ซึ่งประชาชนอาจเห็นหรือตรวจสอบได้ง่าย ไปเป็นการดำเนินนโยบายและโครงการเศรษฐกิจขนาดใหญ่และการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจส่วนตัวของตนเอง รวมทั้งรู้จักการผันเงินนอกงบประมาณประจำปี เช่น การให้ธนาคารรัฐปล่อยกู้เพิ่มขึ้น การใช้รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอื่นไปทำโครงการประชานิยมต่าง ๆ เป็นต้น ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้กับพรรคพวก โดยนักการเมืองยุคใหม่นี้ต่างมีวิธีการหาผลประโยชน์ในรูปแบบที่มีความซับซ้อนและซ่อนเร้นมากขึ้นจนประชาชนส่วนใหญ่ยากที่จะเข้าใจตามได้ทัน จึงเป็นที่มาของคำที่เรียกว่า “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) ซึ่งหมายถึง การดำเนินนโยบายของรัฐที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลใกล้ชิด ที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยที่แสวงหาประโยชน์จากหน้าที่ให้กับคนที่มีความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ ทั้งครอบครัว เพื่อน ญาติ พวกพ้อง จนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นรูปแบบใหม่โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นควบคู่กันไปกับการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่มาแต่เดิม ซึ่งจากสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยที่กล่าวมา ทำให้เป็นรากฐานที่ทำให้การทุจริต

คอร์รัปชันแบบผลประโยชน์ทับซ้อนขยายตัวได้ค่อนข้างง่ายตายในช่วงเวลาต่อมา จนกลายมาเป็นปัญหาหนึ่งในสังคมยุคปัจจุบัน

ทั้งหมดนี้คือ ความเป็นมาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ค่อย ๆ มีการพัฒนามาอย่างเป็นลำดับ โดยเริ่มจากการทุจริตคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ ของขุนนาง ผู้เก็บภาษีแทนรัฐก่อนที่จะกลายมาเป็นการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ มีการทำงานร่วมมือกันอย่างเป็นทีม มีการแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งมีการช่วยกันปกปิดการกระทำความผิด ทั้งนี้อาจรวมไปถึงการช่วยเหลือกันทางด้านกฎหมายด้วย จนท้ายที่สุดแล้วก็พัฒนารูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันมาเรื่อย ๆ จนกลายมาเป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนในที่สุดอย่างในปัจจุบันที่เป็นการคอร์รัปชันแฝงเข้ามาในแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือแฝงเข้ามาจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายและความรับผิดชอบใด ๆ

2.4 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในประเทศไทย

สืบเนื่องมาจากปัญหาคอร์รัปชันในช่วงต่าง ๆ ที่ผ่านมามีการพัฒนามาเป็นปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ แม้ว่าปัญหานี้จะเป็นปัญหาเจกเซนเดียวกับปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน แต่มูลเหตุสำคัญที่ทำให้ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ลุกลามใหญ่โตอย่างในปัจจุบันนี้ก็เนื่องมาจากตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมืองเองที่ขาดจริยธรรม ฟังฟังอยู่กับ "ระบบอุปถัมภ์" ช่วยเหลือบุคคลใกล้ชิด เช่น ญาติ ครอบครัว หรือพวกพ้อง เป็นต้น อยู่ภายใต้ผู้มีอิทธิพลหรือมีบุญคุณมาเป็นหลัก ซึ่งจริยธรรมดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมืองควรมีคือการรู้จักความพอดีหรือความพอเพียงระหว่างตัวเองกับสังคม และการมองสังคมเป็นศูนย์กลาง (Society-Centric) มากกว่าการที่มองตัวเองเป็นศูนย์กลาง (Ego-Centric)

เมื่อสังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์มาแต่โบราณกาลและไม่จำแนกระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องของส่วนรวม หรือระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นทัศนคติและพฤติกรรมของคนในสังคมจึงให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยในเรื่องของพฤติกรรมหรือการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน ในระดับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงมักอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

อยู่เสมอ ๆ ในขณะที่เดียวกันในระดับของประชาชนทั่วไปที่ขาดความรู้ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงกลับมองเห็นว่าการกระทำในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องปกติธรรมดาในสังคมไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยยังไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมมากเท่าที่ควร โดยสาเหตุที่สำคัญอาจมาจาก

- การที่สังคมไทยมองว่าเป็นค่านิยมของตะวันตก และยังไม่ค่อยมีการเผยแพร่แนวคิดเรื่องนี้ให้เป็นที่แพร่หลายมากนัก

- ค่านิยมของคนไทยที่ไม่ค่อยตั้งข้อสงสัยหรือประมาณอะไร ทำให้มองว่าหากมีกรณีผลประโยชน์ขัดแย้งกันและคนที่ทำอยู่ยังทำต่อไปตราบที่อำนาจหน้าที่ยังเอื้อให้ทำได้ก็ทำไป

- สังคมไทยมองว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องติดตาม ต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นว่า “ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบอย่างไร” เนื่องจากสังคมยังไปยึดติดกับหลักกฎหมายมากกว่าหลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

- การรับรู้ของคนทั่วไปอาจยังไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากเรื่องนี้ไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้เท่ากับการคอร์รัปชัน เนื่องจากบางกรณีเป็นผลประโยชน์ที่เอื้อ มิใช่เป็นผลประโยชน์โดยตรง และมีการผ่านกระบวนการหรือผ่านเครือข่ายที่ซับซ้อนจนพบเห็นได้ยาก

ปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในช่วงเวลาที่ผ่านมามีเกิดขึ้นได้กับบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับที่มีอำนาจ ไม่เว้นแม้แต่ในภาคเอกชนที่มีปัญหากรณีนี้ด้วยเช่นกัน แต่ปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ สามารถมองแยกได้ใน 2 ระดับ คือ

- 1) ระดับนโยบายหรือระดับมหภาค ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ของประเทศเช่น นโยบายด้านพลังงาน นโยบายด้านการสื่อสาร เป็นต้น ดังนั้นแล้วผู้ที่อยู่ในขอบข่ายของความขัดแย้งในระดับนี้จึงได้แก่ นักการเมือง , ข้าราชการระดับสูง , กลุ่มธุรกิจการเมือง และบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ เป็นต้น

- 2) ระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับตัวบุคคล กล่าวคือในตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่อกรณี Conflict of Interests เช่น วิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้หรือภาษี , วิชาชีพเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

โดยสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมามีักจะเป็นข่าวให้ประชาชนสนใจนั้นมักจะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากฝีมือของนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับนโยบายเสียเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าที่จะเป็นการกระทำ

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นระดับปฏิบัติการ ซึ่งสภาพปัญหาที่พบเห็นได้จากการกระทำของนักการเมืองนั้นสามารถพบเห็นได้ในทุกยุคทุกสมัย โดยลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาในแต่ละครั้งก็จะมี ความใกล้เคียงและรูปแบบเดียวกัน เช่น

- นักการเมืองออกกฎหมายเพื่อช่วยเหลือบริษัทของตนหรือของบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ได้รับประโยชน์ โดยการออกกฎหมายมาช่วยเหลือให้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีให้น้อยลง หรือให้ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐเป็นจำนวนมาก

- นักการเมืองใช้ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของตนเข้าแสวงหาผลประโยชน์ในทางธุรกิจให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

- นักการเมืองใช้อำนาจของตนเข้าช่วยเหลือบุคคลที่มีความใกล้ชิดเกี่ยวข้องเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งโยกย้ายบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่เป็นประโยชน์ออกจากหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานได้อย่างสะดวก

ทั้งนี้ ปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะได้รับผลกระทบจากการเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นกรณีที่มีโอกาสความน่าจะเป็นที่จะทำให้รัฐเสียผลประโยชน์ ซึ่งในการนี้สามารถแยกได้ว่าการขัดกันดังกล่าวมีลักษณะเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

- 1) การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจริง (Real Conflict of Interests) คือ สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งความรับผิดชอบ และ

- 2) โอกาสที่จะเกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Potential Conflict of Interests) เกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพบว่าตนเองอยู่ในสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตนมีโอกาสหรือสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งในลักษณะนี้ยังไม่มี การตัดสินใจหรือดำเนินการตามหน้าที่ของตน แต่การที่ Potential Conflict of Interests จะมีการพัฒนาไปเป็น Real Conflict of Interests ได้ก็ต่อเมื่อผู้ที่ตระหนักถึงความขัดแย้งนั้นไม่ได้ละทิ้งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือถอนตัวออกจากสถานการณ์ดังกล่าว

เมื่อปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเริ่มแพร่หลายมากขึ้นในสังคมไทย ปัญหาที่ตามมาคือ การกระทำเช่นนี้จะส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายแก่สังคม แต่เนื่องจากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น สังคมมองว่าไม่ได้เป็นความผิดในตัวของมันเอง แต่เห็นว่าเป็นการประพฤติที่ไม่ถูกต้องสมควรและอาจทำให้เกิดการทุจริตขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนตนมีอิทธิพลในทางที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานจนนำไปสู่การทุจริต

คอร์รัปชันได้เท่านั้น ซึ่งทั้งหมดมีส่วนทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเท่านั้น แต่ถ้าหากปล่อยปละละเลยปัญหานี้ไว้ก็อาจนำไปสู่การกระทำผิดรูปแบบต่าง ๆ อย่างอื่นได้อีก แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายมาควบคุมดูแลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอยู่มาก แต่ก็ไม่ได้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง ทำให้มาตรการบางอย่างอาจใช้ไม่ได้ผลเมื่อนำมาปฏิบัติจริง ดังนั้นแล้ววิธีการที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาคือการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตควบคู่ไปกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการออกกฎหมาย สร้างมาตรการต่าง ๆ มาคอยควบคุมดูแลทั้งปัญหาการคอร์รัปชันและ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ควบคู่กันไป

2.5 ขอบข่ายและองค์ประกอบของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

การที่จะถือว่าลักษณะการกระทำใดที่จะเข้าข่ายเป็นไปตามหลักของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการมีขอบข่ายที่กำหนดลักษณะรูปแบบของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเอาไว้ ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการจำกัดรูปแบบของ Conflict of Interests ไว้ได้แก่¹⁷

1. Kenneth Kernaghan นักรัฐศาสตร์ชาวแคนาดา ได้ชี้ให้เห็นประเด็นที่อยู่ในขอบข่ายของ Conflict of Interests ไว้ในหนังสือเรื่อง The Responsible Public Servant ถึง 8 ประเภท ดังนี้

1) การรับสินบน การยอมรับเงินที่ผิดกฎหมาย หรือการยอมรับคุณค่าอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ต้องการจากราชการที่ได้มีการกระทำตามหน้าที่ ผู้ให้สินบนมีเจตนาที่จะบิดเบือนวัตถุประสงค์ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และผู้รับมีเจตนาที่จะยินยอมกระทำตาม ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องเผชิญกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ในการที่จะขัดต่อกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนวิธีการของการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เขาได้ทำไปเพื่อตนเอง

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)” (2546), หน้า 12-14.

2) การใช้สิทธิพลส่วนตัว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพยายามที่จะเข้าไปมีสิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน การใช้สิทธิพลในรูปแบบนี้อาจเป็นการเข้ามีส่วนโน้มน้าวการตัดสินใจทางด้านนโยบายที่สำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ เช่น การวางแผนพัฒนาที่ดินซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นเจ้าของอยู่ หรือฝากเด็กเรียนในโรงเรียนของรัฐโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์ เป็นต้น โดยสิ่งเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ขัดแย้งกัน

3) การใช้ข้อมูลลับ เจ้าหน้าที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลลับของทางการ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นได้ใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วกรณีผลประโยชน์ขัดแย้งกันจะเกิดขึ้นเมื่อข้อมูลนั้นเป็นความลับที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความลับนั้นไว้

4) การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน ข้าราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับหน้าที่การงานไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งมีความขัดแย้งโดยตรงต่องานที่รับผิดชอบอยู่ ผลประโยชน์ขัดกันนี้แสดงให้เห็นขอบเขตที่ว่าเจ้าหน้าที่ต้องควบคุมตนเองในการตัดสินใจในประโยชน์ที่ได้รับ ประเด็นนี้จะเหมือนกับการใช้สิทธิพลส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นผู้ควบคุมผลลัพธ์นั่นเอง

5) การรับของขวัญ การยอมรับของขวัญและความสะดวกสบายที่อาจส่งอิทธิพลต่อพนักงานให้มือคดต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ ประเด็นนี้ในความเข้าใจทั่วไปอาจมองว่าเป็นเรื่องของสินบน ซึ่งการรับของขวัญทำกันในหลายรูปแบบ เช่น การลดราคาของที่ซื้อ , การมอบตัวหนังสือตัวพาหนะเดินทาง , การเลี้ยงอาหารอย่างอลังการ ฟุ่มเฟือย ตลอดจนการให้ความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น โดยลักษณะของขวัญที่ให้นี้ไม่ได้ต้องการที่จะให้ แต่อาจมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดการเอนเอียงในการกระทำบางอย่างอันเนื่องมาจากการให้นั้น

6) การทำงานนอกเวลา การเป็นที่ปรึกษาและการจ้างงานตนเอง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของผลประโยชน์ขัดกันในตำแหน่งหน้าที่ สถานการณ์ขัดแย้งนี้รวมถึงการใช้ตำแหน่งสถานภาพการทำงานสาธารณะในการที่จะเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชนหรือเป็นเจ้าของตนเอง ตลอดจนการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐในการทำงานภายนอก

7) อดีตพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปได้รับการว่าจ้างให้มาทำงานกับบริษัทเอกชน โดยการว่าจ้างนี้เกิดจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือติดต่อกับบริษัทนั้น ๆ อยู่ ในประเด็นนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกการกระทำเช่นนี้ว่า Revolving Door ซึ่งการกระทำเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเนื่องมาจากบุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งใดในสาธารณะมาก่อนมักจะมีข้อมูลความลับ ตลอดจน

ขั้นตอนวิธีการทำงาน อิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ ความสนิทสนมคุ้นเคย ความเกรงใจ จะมีต่อบริษัทที่ตนทำงานอยู่

8) การเกี่ยวพันทางเครือญาติ สถานการณ์ที่บุคคลสาธารณะอาจอยู่ในตำแหน่งที่อาจทำสิ่งที่ต้องการให้แกญาติ หากคิดในประเด็นของผลประโยชน์ขัดแย้งกันอาจจะเรียกได้ว่าเป็นระบบอุปถัมภ์พิเศษที่มีการใช้อิทธิพลส่วนตัว เนื่องจากเป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลที่จะให้ได้รับการส่งเสริม ได้รับรางวัลจากการทำสัญญา หรือการอื่นใด ซึ่งญาติของตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้นโดยตรง

2. Michael McDonald อาจารย์ชาวแคนาดา ได้อ้างอิงผลงานของ Kenneth Kernaghan ในหนังสือเรื่อง The Responsible Public Servant และได้ทำการประมวลถึงขอบข่ายของ Conflict of Interests ไว้ 7 ประเภท ได้แก่

1) การหาประโยชน์ให้ตนเอง (Self-Dealing) อันเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น

2) การรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) คือการรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เจ้าพนักงานสรรพากรรับเงินจากผู้มาเสียภาษีในเงินจำนวนที่ไม่ใช่เพื่อชำระค่าภาษีอากร หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วไปรับไม้กอล์ฟจากร้านค้า เป็นต้น

3) การใช้อิทธิพล (Influence Pedding) เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

4) การใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน (Using Employer's Property For Private Advantage) เช่น การใช้รถราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือใช้คอมพิวเตอร์ของราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น

5) การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ (Using Confidential Information) เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนนผ่านบริเวณนั้น จึงรีบชิงไปซื้อที่ดินดังกล่าวไว้ก่อน เป็นต้น

6) การรับงานนอก (Outside Employment or Moonlighting) คือการทำงานกับภายนอกที่เป็นคู่แข่งกับหน่วยงานที่ทำอยู่ หรือเป็นการเปิดบริษัทหากินซ้อนบริษัทที่ตนเองทำงานอยู่ เช่น พนักงานขายแอมโพลีนค้ำของตนเองมาขายแข่งกับสินค้าของบริษัท เป็นต้น

7) การทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (Post-Employment) เป็นการไปทำงานให้ผู้อื่นหลังออกจากงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลที่มีมาแต่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่ชอบธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารแห่งชาติไปช่วยธนาคารเอกชนภายหลังเกษียณอายุงาน เป็นต้น

สำหรับในส่วนขององค์ประกอบของ Conflict of Interests นั้น ถือว่าเป็นอีกส่วนที่สำคัญในการที่จะศึกษาถึงหลักการของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมควบคู่กันไป เนื่องจากองค์ประกอบเป็นส่วนสำคัญที่จะนำมาพิจารณาว่าการกระทำใดเข้าข่ายที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งเปรียบได้กับความรับผิดชอบตามกฎหมายอาญา ที่ว่าการที่จะถือว่ามีผิดตามกฎหมายอาญาในความผิดฐานใด ๆ ได้นั้นจะต้องครบองค์ประกอบความผิดทั้งหมดก่อน ซึ่งในการนี้ Michael McDonald มองว่าความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น มีองค์ประกอบร่วมกันที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่¹⁸

ประการแรก คือ มีประเด็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private or Personal Interest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ (แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นผลประโยชน์ทางการเงิน) และผลประโยชน์นั้นเป็นของตนเอง หรือของกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด อาทิเช่น บุคคลในครอบครัว , เพื่อนร่วมวิชาชีพหรือญาติ ซึ่งความจริงแล้วการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือช่วยเหลือบุตรให้ได้งานทำ หรือช่วยธุรกิจครอบครัวนั้นไม่ผิด แต่ปัญหาก็คือประโยชน์ส่วนตนดังกล่าวนี้มีความขัดแย้งกับองค์ประกอบที่สองคือเรื่อง ตำแหน่งหน้าที่

ประการที่สอง คือ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐ ตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งราชการหรือสาธารณะนั้น ๆ (Public or Official Duty and Responsibility) โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นมีหน้าที่และบทบาทที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ของตน มีคุณธรรมและจริยธรรมสูง

ประการที่สาม คือ เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง (Interfering with Objective Judgment) หมายถึงสภาพของความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อองค์ประกอบทั้ง 3 ประการข้างต้นมีอยู่ครบถ้วน เนื่องจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นเป็นธรรมชาติของมนุษย์ธรรมดาทั่วไป แต่เมื่อเขามีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อ (Accountability) ต่อ

¹⁸ Michael McDonald, Ethic and Conflict of Interest [Online]. Available from www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflict.html

ส่วนรวมแล้ว ความต้องการส่วนตัวกลับมีอิทธิพลเหนือกว่ามาบิดเบือนทำให้การตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการสิ่งใดเป็นไปในทางที่เห็นแก่ความต้องการส่วนตัวและมีผลกระทบไปในทางเสียหายต่อส่วนรวม เมื่อนั้นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมก็จะเกิดขึ้น¹⁹

2.6 สาเหตุของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

ปัญหาของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาหนึ่งที่สร้างผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมาก ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ในสังคมปัจจุบัน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมาทุกสิ่งย่อมมีสาเหตุ ดังนั้นหากพิจารณาแล้วจะพบว่าลักษณะของการกระทำนี้เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้มูลเหตุของปัญหานี้มีลักษณะไปในทิศทางเดียวกันกับสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสาเหตุของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น เกิดขึ้นจากปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ได้แก่²⁰

- จริยธรรม และคุณธรรม
- นโยบาย แนวความคิด ค่านิยมของคนในองค์กร
- โครงสร้าง พฤติกรรม และวัฒนธรรมองค์กร
- ความขัดแย้งและความไม่ชัดเจนในเรื่องบทบาท
- ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร
- ช่องว่างของกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจ
- สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร
- ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม
- ปัญหาด้านการเมือง การบริหาร

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง "ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)" (2546), หน้า 13 และ 61-62.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ สามารถแยกเป็นสาเหตุหลักได้เป็น 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ ได้แก่ สาเหตุจากปัจจัยภายในของผู้กระทำ และสาเหตุปัจจัยภายนอกของผู้กระทำ

2.6.1 สาเหตุจากปัจจัยภายในของผู้กระทำ

การที่จะเกิดการคอร์รัปชันหรือกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจากภายในตัวของผู้กระทำภายใต้ปัจจัยส่วนบุคคลเองแล้ว ผู้กระทำจะต้องมีการไตร่ตรองใคร่ครวญถึงปัจจัยต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจลงมือกระทำ ซึ่งปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้ลงมือกระทำการนั้นรวมมี 4 ประการ คือ²¹

1. โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนย่อมจะต้องมีความกลัว ความหวาดระแวงนานาประการ การกระทำใดก็ตามตามปกติแล้วจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจหรือเชื่อใจได้ว่ามีช่องทางที่ทำได้ ในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน ตามปกติแล้วจะยังไม่กระทำการคอร์รัปชันจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการคอร์รัปชันแล้วก็มีโอกาสที่จะกระทำการคอร์รัปชันได้มากขึ้น

2. สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้ว ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเพื่อที่จะทำการคอร์รัปชัน

3. ความเสี่ยงภัย คือต้องพิจารณาต่อไปว่า หากกระทำลงไปแล้วผลที่ได้จะคุ้มค่าหรือไม่ หากกรณีถูกจับได้หรือตรวจพบเข้า

4. ความซื่อสัตย์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ , พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนากระทำการคอร์รัปชันเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นกิเลสได้ มิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีขอบ สำหรับผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตแล้ว องค์ประกอบประการอื่น ๆ 3 ประการแรก อาจจะพอหาทางป้องกันได้ แต่ความไม่ซื่อสัตย์นี้เป็นเรื่องที่แม้แต่ในต่างประเทศ ก็ยอมรับว่าป้องกันและปราบปรามได้ยาก โดยหนทางป้องกันที่ดีที่สุดอยู่ที่ตัวบุคคลผู้นั้นเอง ที่จะต้องมีจิตสำนึกเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งมีคุณธรรมและมาตรฐานทางจริยธรรมวิชาชีพให้มากขึ้นกว่าเดิม

2.6.2 สาเหตุจากปัจจัยภายนอกของผู้กระทำและสิ่งแวดล้อม

²¹ สุธี อากาศฤกษ์, มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ป., 2524), หน้า 6.

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงมูลเหตุหรือสาเหตุภายในตัวของผู้กระทำเองที่ย่อมก่อให้เกิดการคอร์รัปชันหรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ แต่ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นโอกาส แรงจูงใจ การเลี้ยงภัย หรือความซื่อสัตย์นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหรือมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม โดยมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย สภาพแวดล้อม ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถสรุปปัจจัยภายนอกรวมได้ 8 ประการ ได้แก่²²

1. สาเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่การกล่าวอ้างว่าสาเหตุที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการคอร์รัปชันมากขึ้นก็เนื่องมาจากรายได้ที่น้อยเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งบางทีแล้วสาเหตุข้อนี้อาจเป็นเหตุปัจจัยที่ใหญ่ที่สุดในการกระทำการคอร์รัปชันในวงการของข้าราชการชั้นผู้น้อยในปัจจุบันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด อันเนื่องมาจาก²³

- สภาพของสังคมไทยที่ยังมีความแตกต่างในสภาพชนชั้นแต่ละลำดับต่างมีฐานะที่แตกต่างกันมาก ทำให้การดิ้นรนต่อสู้ของแต่ละชนชั้นจึงไม่มีขอบเขตว่าจะกระทำการโดยสุจริตหรือไม่สุจริต หรือจะทำกับชนชั้นใด

- รายรับหรือรายได้ส่วนใหญ่ของข้าราชการไทยคือเงินที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนที่รัฐบาลต้องเสียเงินเป็นอัตราเงินเดือนให้แก่บรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรายได้ขั้นต่ำสุดของข้าราชการไทยนับว่าต่ำมาก แต่ปรากฏว่าค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดิ้นรนแสวงหาประโยชน์และรายได้ทุกทางไม่ว่าจะเป็นวิธีการโดยสุจริตหรือไม่ ด้วยความจำเป็นแบบไม่มีทางเลือก

- ในยุคที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยอย่างในปัจจุบัน ประชาชน พ่อค้า นักธุรกิจ และชาวต่างประเทศต่างมีความคิดที่จะซื้อความสะดวกรวดเร็วด้วยการติดสินบนเจ้าพนักงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ต่าง ๆ

- เมื่อมีการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐบาลอย่างเมกะโปรเจกต์ (Megaprojects) อาทิเช่น โครงการสร้างรถไฟฟ้า ถนน สะพาน เขื่อน ตลอดจนการสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการดำเนินการก่อสร้าง ทำให้มีการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐกับฝ่ายพ่อค้า นักธุรกิจ เพื่อหาผลประโยชน์จากการลงทุนของรัฐ

- อัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรมีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่ทรัพยากรของชาตินั้นมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ป่าไม้ หรือน้ำล้นล้น ทำให้มีการแก่งแย่งกันเพื่อที่จะได้มา จึงเกิดการวิ่งเต้นด้วยเล่ห์กลต่าง ๆ ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการได้

²² กมล สกลเดชา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 31-57.

²³ สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยเรื่อง การทุจริตในวงราชการ (กรุงเทพมหานคร: 2509), หน้า 28-31.

ซึ่งปัญหาในเรื่องรายได้ของข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต่ำไป ทำให้เกิดสภาพปัญหา
 อื่นหลาย ๆ ด้านตามมาเช่น ทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความยุติธรรมและเป็นคนจนใน
 หมู่ข้าราชการ , ทำให้มีภาระหนักในค่าครองชีพจนเหลือที่จะรับไหวได้ , ทำให้ท้อแท้ หมดกำลังใจ
 ในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้ก็จะเป็แรงจูงใจให้ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจที่จะ
 กระทำการทุจริตคอร์รัปชันในเวลาต่อมา เพื่อลบล้างปัญหาเหล่านั้น

2. สาเหตุทางด้านการเมืองและนโยบาย เนื่องจากที่ประเทศไทยมีการแบ่งแยกอำนาจ
 อธิปไตยเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนิติ
 บัญญัติคือรัฐสภา ที่ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ
 ประชาชน โดยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งก็จะมีการลงทุนมหาศาลเพื่อให้
 ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้แทนราษฎร เช่น การลงทุนหาเสียง การใช้หวัคะแนน การลงทุนโฆษณา
 ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งเมื่อต้องใช้งเงินลงทุนจำนวนมากมายมหาศาลในแต่ละครั้ง จึงจำเป็นว่า
 เมื่อตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วย่อมต้องคิดถึงเงินที่ลงทุนไปมากกว่าอุดมคติทางการเมือง เพื่อให้
 ทุนที่ลงไปกลับคืนมา ทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดการคอร์รัปชันในทางการเมือง รวมทั้งใน
 ด้านนโยบายในหลาย ๆ ด้านที่ไม่ชัดเจน มีการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะการ
 เกื้อหนุนกันระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมือง หรือระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองกับเจ้าหน้าที่
 ระดับสูง หรือข้าราชการระดับสูงที่เกษียณแต่ยังคงมีอำนาจบารมีอยู่ ซึ่งปัญหาทั้งหมดล้วนเกิด
 จากการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้มีอำนาจ

3. สาเหตุจากทางด้านสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ปัญหาทางด้าน
 ชนบธรรมนิยมทางสังคมก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องมาพิจารณาด้วย อย่างกรณีที่ได้เห็นได้ชัดจนที่สุดคือ
 การที่ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งประเทศไทย) มองว่าการ
 คอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน โดยมองว่าการคอร์รัปชันไม่ถือเป็นสิ่งแปลกประหลาด
 แต่อย่างใด และอาจเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจประจำวันอย่างหนึ่งเท่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่
 ของรัฐขาดการถูกตรวจสอบจากประชาชน รวมไปถึงสภาพสังคมที่มีค่านิยมยกย่องคนรวย คนมี
 อำนาจบารมี หรือคนที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูง และมีระบบอุปถัมภ์ที่แต่ละฝ่ายจะมีความ
 คาดหวังต่อกันในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทั้งนี้เนื่องมาจาก²⁴

- สภาพสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันมักนิยมในวัตถุ ทำให้คุณธรรมในจิตใจ
 ของประชาชนลดน้อยลงไปตามลำดับ อันเนื่องมาจากเหตุความเป็นอยู่ การครองชีพและวัตถุที่

²⁴ สภาวิจัยแห่งชาติ. รายงานผลการวิจัยเรื่อง การทุจริตในวงราชการ (กรุงเทพมหานคร: 2509), หน้า 41-42.

เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกได้เพิ่มมากขึ้นทุกที ซึ่งลักษณะการเพิ่มในทางวัตถุไม่สัมพันธ์กับรายได้ของคนไทย เป็นเหตุให้เกิดการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด

- สังคมไทยในปัจจุบันไม่ถือกันว่า การทุจริตคดโกงเป็นเรื่องน่าอับอายหรือเสียหาย หากมีเงินก็จะสามารถเข้าสังคมได้ทุกแห่ง สร้างความเชื่อมั่นในสังคมได้ว่าเงินเท่านั้นที่สำคัญยิ่งกว่าอะไรที่สุดในสังคมสมัยนี้

- สังคมไทยยังคงฝังแน่นอยู่ในระบบ "เจ้าขุนมูลนาย" คือประชาชนราษฎรทั่วไปมักจะเกรงกลัวข้าราชการหรือผู้มีตำแหน่งยศถาบรรดาศักดิ์ ส่วนข้าราชการก็จะทำตัวเป็นนายเหนือหัวราษฎรตลอดมา เวลาที่บุคคลเหล่านี้ทำการทุจริต ประชาชนก็ไม่กล้าที่จะนำเรื่องไปร้องเรียนหรือฟ้องร้อง เนื่องจากกลัวถึงผลกระทบที่ตามมาจากเส้นสายหรืออำนาจของข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น

- การขาดการศึกษาไม่รู้หนังสือและการขาดความรู้หรือความชำนาญ เนื่องจากการไม่มีความรู้หรือขาดการศึกษานั้นทำให้ไม่รู้ว่าตนเองควรจะต้องดำเนินการอย่างไร จะติดต่อกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถูกต้องอย่างไร ซึ่งปัญหานี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในสังคมชนบทที่ผู้คนมีการศึกษาไม่สูงมาก ก็จะทำให้ถูกข้าราชการหลอกลวงได้ง่าย

- การกระทบกันระหว่างชนบทรรมนิยมดั้งเดิมกับวิธีการปกครองแบบใหม่ก็ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ เช่น ประเพณีการให้ของขวัญแก่กันและกัน สามารถนำไปสู่ปัญหาของการคอร์รัปชันให้สินบนหรือปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมได้

4. สาเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ โดยความบกพร่องจากการบริหารงานที่ไม่เป็นประสิทธิภาพก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ควรพิจารณา ซึ่งได้เคยมีคำกล่าวของนายสุธี อากาศฤกษ์ ไว้ว่าการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ หมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ได้บังคับปกครองหรือผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต การบริหารงานก็ล้มเหลว ซึ่งเป็นปัญหาคอร์รัปชันที่เห็นกับตาได้บ่อย ผู้บังคับบัญชาน่าจะกวัดข้นควบคุมทางระเบียบวินัยหรือพิจารณาลงโทษ แต่ว่ากลับไม่กระทำการ ปล่อยให้การกระทำนั้นเป็นที่เปิดเผยและเกือบจะเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองนั้น²⁵ โดยความบกพร่องในการบริหารนั้น เปิดโอกาสให้แก่การคอร์รัปชัน กล่าวคือ

- ระบบการบริหารที่ไม่ประสานกัน มีการรวมอำนาจมากเกินไป เนื่องจากโครงสร้างส่วนใหญ่เป็นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ส่งผลให้งานล่าช้าหรือเกิดช่องโหว่ในการหา

²⁵ สุธี อากาศฤกษ์, มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช., 2524), หน้า 65.

ผลประโยชน์ให้ตนเอง ทั้งยังทำให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้ไม่เพียงพอและแจ้งกระด้างไม่ยืดหยุ่น ซึ่งเป็นการทำให้เกิดการคอร์รัปชันมาก

- การคอร์รัปชันในม็อบอยู่ในระบบที่มีการตรวจสอบควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีไม่เพียงพอ ซึ่งจะเห็นจากความเฉยเมยที่มีต่อการคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่ยกยให้ได้ของผู้บังคับบัญชา ทำให้เกิดการขาดระบบตรวจสอบที่รัดกุม ขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาดจริงจัง อันเป็นที่มาของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้

5. สาเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบที่มีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง โดยปัญหาที่สำคัญทางด้านกฎหมายคือ เรื่องทางด้านวิधिพิจารณาความที่ถือว่า บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง เนื่องจากปัญหาคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมที่มีให้เห็นอย่างโจ่งแจ้ง หากพยานหลักฐานได้ยาก อีกทั้งหากผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้ช่องทางหลบหลีกและรู้กฎหมายด้วยแล้วก็จะทำให้พยานหลักฐานได้ยากขึ้น ยิ่งกว่านั้นการคอร์รัปชันยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยเรื่องราวออกมา และหากผู้ใดต้องการที่จะเปิดเผยเรื่องราวแล้วก็มักจะถูกฟ้องหมิ่นประมาทยับยั้งเอาไว้ ทั้งกฎหมายเกือบทุกประเทศเอาผิดบุคคลที่ให้สินบนเท่า ๆ กันกับผู้รับสินบนจึงทำให้ไม่มีผู้รับสินบนคนใดกล้าดำเนินคดีกับผู้ให้สินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้ากฎหมายออกมาตรงกันข้ามกับความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้เปรียบก็จะเป็นที่มาของการทุจริตเช่นกัน ตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน กฎหมายยาเสพติด กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายยังมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้มากมาย จนสามารถให้คุณให้โทษหรือทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วหรือล่าช้าได้

6. สาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด ซึ่งหากมองในมุมกลับแล้วจะเห็นว่า หากปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว การคอร์รัปชันก็จะเกิดได้ยาก แม้จะมีสภาวะแวดล้อมอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม อีกทั้งส่วนราชการใดจะมีการคอร์รัปชันหรือไม่ นั้นขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำและความยึดมั่นในจริยธรรม ซึ่งหลายกรณีเกิดขึ้นเพราะผู้นำที่อ่อนแอ โดยการคอร์รัปชันพบมากในส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้อดทนต่อความเย้ายวนของสินบนได้ ยิ่งไปกว่านั้นคือเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นได้คอร์รัปชันเสียเอง ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นเพราะการขาดคุณธรรม จริยธรรมการตระหนักตัวของบุคคล รวมถึงจิตสำนึกสาธารณะที่บุคคลพึงจะมี

7. สาเหตุจากการตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต ซึ่งอาจเรียกได้ว่า ความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่าง ทั้งนี้ภาวะแวดล้อมอาจจะเป็นบุคคลหรือไม่ก็ได้ ส่วนบุคคลที่เป็นผู้ทุจริตนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้บังคับบัญชา อาจเป็นเพื่อนฝูง ญาติมิตร หรือคนในครอบครัวก็ได้

8. สาเหตุด้านอื่น ๆ โดยนอกจากเหตุดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นถึงสาเหตุของการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการอีกหลายประการ เช่น

- อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง โดยภรรยามีอิทธิพลอย่างมากในการก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการไม่น้อยไปกว่าตัวผู้คอร์รัปชันเอง และอาจกล่าวได้ว่าภรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นตัวการสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้สามีทำการคอร์รัปชันด้วยวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ เพื่อความมั่งคั่งและเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในครอบครัว เนื่องจากว่าภรรยาเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับสามีผู้ใช้อำนาจหน้าที่มากที่สุด ซึ่งอาจจูงใจหรือร่วมกับสามีทำการทุจริตคอร์รัปชันด้วยกันได้ง่าย²⁶

- การพนัน ซึ่งอาจเป็นได้ว่าการพนันเป็นต้นเหตุของปัญหาอาชญากรรม และนำไปสู่การคอร์รัปชันที่เป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่ง โดยทั้งหมดนี้ต่างมีที่มาจากปัญหาด้านการเงินแทบทั้งสิ้น

2.7 รูปแบบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

ในส่วนรูปแบบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น สามารถแยกรูปแบบเป็นประเภทต่าง ๆ ได้โดยพิจารณาจากลักษณะของการกระทำ ซึ่งทั้งนี้ Kenneth Kernaghan และ John Langford ได้แบ่งรูปแบบของลักษณะความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมโดยหลักเป็น 7 ประเภทดังนี้²⁷

1. การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ ที่เป็นผู้สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับบริษัทนั้นที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงานราชการนั้น หรือแม้กระทั่งการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือผลประโยชน์อื่นตอบแทนจากการจัดซื้อจัดจ้างนั้น เป็นต้น

²⁶ อุทัย นิธิบุญโต, "ปัญหาข้าราชการคอร์รัปชันในประเทศไทย," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 9 (มกราคม 2512): 43-44.

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง "ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)" (2546), หน้า 62-64.

2. การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน เป็นต้น โดยสถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

3. การทำงานภายหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-Employment) หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยา ลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวง ICT หลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร เป็นต้น

4. การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) ลักษณะการกระทำในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทเพื่อดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการ สร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ภิรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ เป็นต้น

5. การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดินบริเวณนั้น โดยใส่ชื่อของภรรยา หรือทราบดีว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น เป็นต้น

6. การใช้สมบัติของทางราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using Your Employer's Property For Private Advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน หรือการนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว เป็นต้น

7. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อหวังประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-Barrelling) โดยการกระทำลักษณะนี้จะเป็นการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่เป็นข้าราชการทางเมืองเป็นหลักที่ต้องการหวังผลตอบแทน เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการให้ไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบของสาธารณะเพื่อหาเสียงให้แก่ตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งรูปแบบของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นรูปแบบปลีกย่อยมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดลักษณะการกระทำไว้ในประเทศต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามลักษณะการกระทำที่กฎหมาย

เห็นสมควรกำหนดไว้ โดยทั้งหมดนี้สามารถสรุปรวมลักษณะของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากในประเทศต่าง ๆ ได้ดังนี้

- การใช้ข้อมูลในทางมิชอบเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
- การใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางการค้า
- การเสนอหรือแนะนำหน่วยงานเอกชนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเรื่องใด ๆ ต่อ

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

- การรับจ้างทำงานในหน่วยงานอื่นที่ควบคุมดูแลโดยรัฐ
- การใช้อำนาจในทางวิชาชีพนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่รัฐกำหนดไว้
- การทำงานในหน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งพร้อมกัน
- การแต่งตั้งบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับตน หรือญาติมาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของ

รัฐ (Influence Pedding)

- การมีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ , ญาติ หรือหุ้นส่วนทาง

ธุรกิจมีผลประโยชน์ร่วมด้วย

- การเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจ , การจ้างงาน หรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินใด ๆ กับหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ โดยกฎเกณฑ์ของการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ

- การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในทางมิชอบเพื่อส่งเสริมหรือช่วยเหลือองค์กรทางการเมืองหรือนโยบายทางการเมืองของฝ่ายที่สนับสนุน

- กรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยปราศจากความชอบด้วยกฎหมาย
- การทำงานภายหลังพ้นจากตำแหน่ง โดยใช้ความรู้ความสามารถหรือความสัมพันธ์ที่

ได้มาจากการทำงานในลักษณะเดียวกัน (Post-Employment)

ทั้งหมดนี้คือรูปแบบโดยรวมของลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมักพึงจะทำ จากการใช้อำนาจหน้าที่ในหน่วยงานของตน ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะการกระทำเหล่านี้มีความใกล้เคียงกับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ทำให้กฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกัน โดยบางประเทศอาจกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นกฎหมายเดียวกัน ในขณะที่บางประเทศอาจแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนออกจากกันเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ เป็นหลัก

2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมกับการทุจริตคอร์รัปชัน

ในส่วนของปัญหา Conflict of Interests ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ตามทัศนะของนักวิชาการแล้วมองเรื่องนี้ไว้หลากหลายมุมมอง โดยมองว่าปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในสาระสำคัญของมันแล้วถือว่าอยู่ในบริบทของคอร์รัปชัน ดังจะเห็นได้จากที่ประเทศต่างๆ รวมทั้งสหประชาชาติต่างก็ถือว่าผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชัน หรือเปรียบเสมือนเป็นการทุจริตคอร์รัปชันอย่างหนึ่ง เพราะเป็นเรื่องผิดจริยธรรมที่คนส่วนน้อยได้ประโยชน์ ขณะที่คนส่วนใหญ่เสียประโยชน์ และเป็นเรื่องที่เกิดจากหลักความเป็นธรรมและหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่อย่างเห็นได้ชัด ฉะนั้นปัญหาทั้งสองนี้จึงเชื่อมโยงเป็นเรื่องเดียวกัน เพียงแต่ว่าระดับหรือขนาด (Scale) หรือขอบเขต (Scope) ระหว่างทั้งสองกรณีนี้ต่างกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันกลับมีความเข้าใจมากกว่ากรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เสียอีก ทั้ง ๆ ที่ปัญหาทั้งสองอย่างนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันและมีความคล้ายคลึงกัน อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมที่ต้องได้รับการดูแลแก้ไขเป็นอย่างมาก

การคอร์รัปชันนั้นมีความหมายอย่างง่าย ๆ คืออำนาจ บวกกับผลประโยชน์ (อำนาจ + ผลประโยชน์) โดย Robert Klitgaard นักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ได้อธิบายถึงปรากฏการณ์การคอร์รัปชันเป็นรูปสมการดังนี้

$$"C (Corruption) = M (Monopoly) + D (Discretion) - A (Accountability)"$$

$$"การคอร์รัปชัน = การผูกขาด + การใช้ดุลพินิจ - ความรับผิดชอบ"$$

ซึ่งความสัมพันธ์นี้สามารถอธิบายได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากการใช้อำนาจในการผูกขาดและการใช้ดุลพินิจโดยไร้ความรับผิดชอบ ดังนั้นการแก้ปัญหาคอร์รัปชันตามแนวคิดนี้จึงต้องใช้วิธีการควบคุมอำนาจในการผูกขาด ลดการใช้ดุลพินิจ เพิ่มความรับผิดชอบโครงสร้างระบบมาตรฐานตามนโยบายของรัฐและองค์ประกอบของสังคมเป็นหลัก รวมทั้งเสริมสร้างจริยธรรมให้เพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้ลักษณะของการคอร์รัปชันมีอยู่มากมายหลายรูปแบบด้วยกัน แต่ละรูปแบบก็จะเป็นวิธีการต่าง ๆ เพื่อหาประโยชน์โดยช่วยเหลือตนเองหรือพวกพ้องและกีดกันคู่ต่อสู้ คู่แข่งขัน ซึ่งโดยทั่วไปของการทุจริตคอร์รัปชันในหมู่นักการเมืองนั้นมักจะทำเป็นองค์กรและดำเนินการรวมทุกขั้นตอนทั้งระบบ เริ่มตั้งแต่การวางนโยบายโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง ไปจนถึงการกีดกันไม่ให้คนอื่นเข้าแข่งขันในการประมูล ซึ่งในแง่ของลักษณะของพฤติกรรมของการคอร์รัปชันนั้นอาจมีได้

หลายลักษณะ แต่ละลักษณะอาจเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันหรือแยกจากกันก็ได้ โดยลักษณะของพฤติกรรมของการทุจริตคอร์รัปชันต่างเกิดขึ้นมาจากระบบพวกพ้อง (Cronyism) การลอบบี้ (Lobbying) การติดสินบน (Bribery) การเกื้อหนุน (Nepotism) การแสวงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) การฉ้อฉล (Fraud) รวมไปถึงการยักยอกทรัพย์สินของทางราชการ (Embezzlement)³² เป็นหลัก

แม้ว่าการคอร์รัปชันจะสามารถตีความหมายพอให้เข้าใจได้ว่าเป็นการทุจริตประพฤตินิยมในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ ก็ตาม แต่แท้จริงแล้วการให้ความหมายของคอร์รัปชันนั้น นักวิชาการยังให้ความหมายที่ไม่ค่อยลงรอยเป็นเสียงเดียวกันเท่าไร จึงทำให้ความหมายของคอร์รัปชันยังไม่มีความเป็นเอกภาพจนสามารถสรุปเป็นที่แน่นอนได้ ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนแล้วจะทำให้เกิดปัญหาตามมาได้ เนื่องจาก "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ก็จัดว่าเป็นการคอร์รัปชันอย่างหนึ่งเช่นเดียวกัน อีกทั้งลักษณะของการกระทำอาจจะไม่เข้าข่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้อันเป็นช่องโหว่ทางกฎหมายให้ผู้กระทำไม่มีความผิดแต่อย่างใด ดังนั้นแล้วการที่จะแยกแยะถึงความแตกต่างระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันและ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ได้นั้นจึงเป็นการยากที่จะหาข้อสรุปได้ชัดเจนขึ้นอยู่กับความหมายที่พิจารณา

ความสัมพันธ์ระหว่างกรณีของ Conflict of Interests กับการคอร์รัปชันส่วนหนึ่งอยู่ตรงที่ว่า การคอร์รัปชันนั้นมีความหมายกว้างขวางกว่า Conflict of Interests คือมองว่าโดยสาระแล้ว "ผลประโยชน์ทับซ้อน" อาจอยู่ในบริบทของการคอร์รัปชัน โดยผลประโยชน์ตอบแทนของการคอร์รัปชันนั้นอาจจะไม่ใช่เฉพาะเรื่องของผลประโยชน์ที่ปรากฏเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่อาจจะรวมถึงเรื่องของความพยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในด้านอื่นด้วยก็ได้ ทั้งนี้จะมีประเด็นของการ Conflict of Interests หรือไม่นั้นไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึง ซึ่งลักษณะการกระทำนั้น บางทีอาจเป็นการไปเอาประโยชน์มา หรืออาจเป็นการเรียกร้องเอาผลประโยชน์ทางการเงิน เอาเวลาในการทำงานตามหน้าที่หรือสิ่งของของรัฐไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์แก่ผู้อื่น หรืออาจเป็นการกระทำที่ไม่ต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ในการแสวงประโยชน์เลยก็ได้ ในขณะที่ Conflict of Interests ต้องเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น และประโยชน์ที่ได้รับมานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นรูปธรรมที่สามารถเห็นได้ชัดและอาจไม่ต้องเป็นเงินเสมอไป เช่น การช่วยเหลือในตำแหน่งหน้าที่ให้แก่ผู้อื่น เป็นต้น และจะปรากฏอยู่ในรูปของการกระทำที่อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนโดยปราศจากการเรียกร้องใด ๆ จากผู้กระทำ จึงทำให้เป็นการ

³² ประพันธ์ ทรัพย์แสง, "การคอร์รัปชันของนักการเมือง," วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช 2, 18 (ธันวาคม 2549): 105-111.

กระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกกรณีอาจไม่เป็นปัญหา ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเสมอไป แต่ความขัดแย้ง ของผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในทุกกรณีนั้นต่างก็เป็นกรณีการทุจริต คอร์รัปชันอย่างหนึ่งในทุกกรณี

แต่ทั้งหมดนั้น หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า Conflict of Interests เป็นปัญหาที่นำไปสู่การ คอร์รัปชันที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเมื่อมีผลประโยชน์ของกลุ่มและผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามา เกี่ยวข้องควบคู่กัน ประกอบกับถ้าบุคคลได้เข้าไปสู่อำนาจแล้วต่อมามีการพยายามที่จะใช้อำนาจ นั้นเพื่อเข้ามาดูแลผลประโยชน์ส่วนตนก็จะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตและประพฤตินิมิชอบได้ ซึ่ง ทั้งหมดมันก็จะเชื่อมโยงกันทั้งการคอร์รัปชันและ Conflict of Interests จนแยกกันไม่ออกอัน เนื่องมาจากการใช้อำนาจที่มีทั้งการให้คุณให้โทษ การใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการ (Formal) และ ไม่เป็นทางการ (Informal) ดังจะเห็นได้ในสังคมไทยว่ากรณี Conflict of Interests เป็นการใช้อำนาจที่เป็นทางการต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการทางกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์การ ปฏิบัติ และเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นทางการอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล จึงทำให้ Conflict of Interests ขยายไปถึงเรื่องของครอบครัว ญาติ ผู้มีพระคุณ หรือบุคคลใกล้ชิด ดังนั้น สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งบริหารที่สามารถตัดสินใจในนโยบายที่จะเอื้อต่อธุรกิจได้ ต้องพิจารณา ความสัมพันธ์ของคู่สมรสและคนในเครือญาติประกอบด้วย

ในทางตรงกันข้าม ความสัมพันธ์ระหว่าง Conflict of Interests กับการคอร์รัปชันนั้นต่าง เกี่ยวเนื่องกันตรงที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรม โดยอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมเป็น กรอบใหญ่ ๆ ทางสังคมที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดกรณี Conflict of Interests และการคอร์รัปชัน หรือมีความหมายง่าย ๆ คือ Conflict of Interests และการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งในกรอบของ จริยธรรม โดยพฤติกรรมใด ๆ ที่เป็นการกระทำผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วย “ผลประโยชน์ทับซ้อน” และการทุจริตคอร์รัปชันย่อมเป็นการกระทำผิดจริยธรรมด้วย แต่การ กระทำใดที่ฝ่าฝืนจริยธรรมอาจไม่มีความผิดเกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” และการทุจริต คอร์รัปชันก็ได้ ซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้สามารถสรุปได้ 3 ประการคือ³³

1. พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำผิดทางศีลธรรมจรรยา ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดต่อ จริยธรรมของบุคคลในวิชาชีพต่าง ๆ โดยในแต่ละวิชาชีพย่อมมีจริยธรรมในวิชาชีพของตนที่

³³ อีริกัวร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), หน้า 152-153.

กำหนดเป็นแนวประพฤติปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและยอมรับได้ในสังคม ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคนในสังคม

2. พฤติกรรมที่อยู่ระหว่างจริยธรรมทางการเมืองกับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งการกระทำส่วนนี้เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม บางประเภทมีการบัญญัติเป็นการกระทำผิดไว้ในกฎหมายและมีบทลงโทษชัดเจน แต่พฤติกรรมบางประเภทยังไม่มีการบัญญัติข้อห้ามไว้ในกฎหมาย พฤติกรรมเช่นว่านี้เรียกว่า Conflict of Interests

3. พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรงและถือเป็นการผิดอย่างชัดแจ้ง ซึ่งก็คือการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะสังคมส่วนใหญ่มีการออกกฎหมายมารองรับและมีการกำหนดโทษทางอาญาอย่างชัดเจน

ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาจากพฤติกรรมที่บ่งบอกระดับความผิดของการคอร์รัปชันตามทฤษฎีของ Arnold Heidenheimer ผู้เชี่ยวชาญด้านการคอร์รัปชันแล้ว ก็ได้แบ่งประเภทของการคอร์รัปชันไว้ 3 ประเภทคือ³⁴

1. คอร์รัปชันสีขาว (White corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนยอมรับและเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำผิด เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก เนื่องจากการรับผลประโยชน์โดยอิงอยู่กับขนบธรรมเนียม ประเพณี และมีได้เกิดจากการเรียกร้องจากผู้รับ เช่น กรณีการให้สินน้ำใจของผู้ยื่นข้อต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่อยู่ในตำแหน่งให้คุณให้โทษได้ , กรณีการให้ซึ่งเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งและเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง เป็นต้น ตัวอย่างของการกระทำลักษณะนี้คือ การให้ของขวัญในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เช่น งานแต่งงาน งานวันเกิด งานวันขึ้นปีใหม่ หรือเป็นเจ้าของภาพในงานกุศลของผู้มีอำนาจ เป็นต้น

2. คอร์รัปชันสีเทา (Grey Corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ในหมู่นักบริหารเห็นว่ามีความผิด แต่ประชาชนยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ โดยกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกในลักษณะที่ประชาชนสมยอมต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้า เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมประเภทนี้แยกได้เป็นการเรียกร้องเอาประโยชน์แทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเร่งรัดงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรืออาจมีการลดหย่อนมาตรฐานความเข้มงวดเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์ และการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหา

³⁴ อีริกส์ เสรริงสวรงค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), หน้า 153-155.

ผลประโยชน์อย่างเต็มที่โดยเป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือมีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทที่ทำธุรกิจกับ ส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบอยู่

3. คอร์รัปชันสีดำ (Black Corruption) เป็นคอร์รัปชันที่ทั้งฝ่ายประชาชนและผู้นำเห็น ว่าเป็นความผิดชัดแจ้งและควรได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่ง เพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเองพรรคพวกโดยไม่คำนึงถึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ พฤติกรรมเช่นนี้ แยกได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้กระทำผิดกฎหมาย หรือผู้ต้องการ ความสะดวก โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ที่ตนเรียกร้องเอาประโยชน์นั้นจะกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ และ การทุจริตคดโกงโดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมายเป็นการทำให้รัฐเสียหายโดยมีเจตนาฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง

จากการแบ่งแยกประเภททั้งหมดของ Arnold Heidenheimer จะเห็นได้ว่า การคอร์รัปชัน ครอบคลุมในวงกว้าง โดยในพฤติกรรมประเภทที่เป็นการคอร์รัปชันสีขาวและสีเทานั้น มีลักษณะ การกระทำที่เป็นส่วนหนึ่งของ Conflict of Interests ที่ประชาชนมักจะยังไม่เข้าใจในพฤติกรรม ส่วนนี้ และมองว่าการกระทำประเภทนี้สามารถกระทำได้ หากมิได้เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่ บังคับใช้อยู่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการคอร์รัปชันสีขาวและสีเทานี้เป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อน อัน เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในช่วงต่อระหว่างการกระทำความผิดอาญากับการกระทำในลักษณะที่อาจถูก ตั้งคำถามในเชิงจริยธรรมว่าการกระทำนั้นจะถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่ เป็นเรื่องที่ควร กระทำมากน้อยเพียงใด ซึ่งแตกต่างจากพฤติกรรมที่เป็นการกระทำทุจริตคอร์รัปชันอย่างชัดเจนที่ ประชาชนทั่วไปมองว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอยู่ในตัว และต้องได้รับการลงโทษ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ผลประโยชน์ส่วนรวมกับการคอร์รัปชันนั้นเกี่ยวข้องกับจริยธรรม ซึ่งทั้งหมดนั้นต่างมีความสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดทั้งในเชิงที่มาของแนวคิดและการประพฤติปฏิบัติ โดยการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรม ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของศีลธรรมและค่านิยมของคนในสังคม ส่วนการกระทำในลักษณะที่ เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นเริ่มมีการบัญญัติเป็น ความผิดไว้ในกฎหมายที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ไม่เหมือนการคอร์รัปชันที่อยู่ภายใต้การ ควบคุมดูแลของกฎหมายบ้านเมืองและเป็นความผิดมายาวนานพอสมควรแล้ว

2.9 แนวคิดในการควบคุมแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ผลประโยชน์ส่วนรวม

เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายแก่ทุกฝ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่จะควบคุมป้องกันและปราบปราม รวมทั้งแก้ไขปัญหานี้ มิฉะนั้นแล้วหากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขให้ทันท่วงทีอาจจะนำไปสู่การกระทำผิดในลักษณะอื่น ๆ ต่อไปได้ด้วย เช่น ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ , ความผิดที่เกี่ยวกับความลับทางการค้า , ความผิดเกี่ยวกับการรั่วรัยผิดปกติ หรือความผิดเกี่ยวกับการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งกลไกหรือเครื่องมือส่วนใหญ่ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาคือการทำให้โอกาสเกิดปัญหามีน้อยที่สุดโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ดังนั้นแล้วเครื่องมือประเภทต่าง ๆ ในการรับมือกับปัญหาจะถูกใช้กับลักษณะของปัญหาที่แตกต่างกันไป ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วได้มีความเห็นของนักวิชาการอยู่หลายวิธีที่จะรับมือหรือแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ตามแต่ความคิดเห็นของแต่ละคน ดังต่อไปนี้

1. ศาสตราจารย์ ดร. เมธี ครองแก้ว กรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าวิธีรับมือกับปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม มีวิธีการดังนี้³⁵

1) การขจัดต้นตอของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ออกให้หมด ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่ดีที่สุดของการแก้ไขปัญหาลิขสิทธิ์ทับซ้อน คือการกำจัดหรือขจัดต้นตอของผลประโยชน์ให้พ้นจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง

2) เปิดเผยความเกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยในกรณีที่ไม่อาจจะขจัดต้นตอของผลประโยชน์ทับซ้อนให้หมดไปได้โดยสิ้นเชิง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจแสดงความจริงใจในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน ด้วยวิธีการเปิดเผยหรือแจ้ง (Disclose) ความเกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อหน้าที่ของตนให้ครบถ้วน

3) ถอนตัวจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวินิจฉัย โดยในการทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักมีโอกาสเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องตัดสินใจ หรือวินิจฉัยในลักษณะที่ให้คนให้โทษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความเกี่ยวข้องเป็นการส่วนตัว ถ้าหากความเกี่ยวข้องดังกล่าวจะมีผลต่อการตัดสินใจหรือวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งในทางบวกหรือทางลบก็ดี ด้วยเหตุของความเกี่ยวข้องใกล้ชิดดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงที่จะถอนตัวจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือวินิจฉัย เพื่อป้องกันการถูกกล่าวหาว่าตัดสินใจหรือวินิจฉัยโดยมี “ผลประโยชน์ทับซ้อน”

4) ให้บุคคลที่สามเป็นผู้ประเมินหรือตัดสินใจ ซึ่งในบางครั้งความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลอื่น หรือเรื่องอื่นที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา มีความลับซับซ้อนยากต่อ

³⁵ เมธี ครองแก้ว, “ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม : การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย,”

การวินิจฉัยว่าจะเกิด “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หรือไม่ ในกรณีนี้อาจจะให้บุคคลที่สามหรือหน่วยงานอิสระภายนอกช่วยประเมินหรือวินิจฉัยว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นจะนำมาซึ่งความเสียหายจาก “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หรือไม่

5) การปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรม เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานอย่างตรงไปตรงมา และไม่มีปัญหาเรื่อง “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐแต่ละแห่งอาจจะกำหนดคู่มือการปฏิบัติตนในหน้าที่หน้าที่การงานที่มีความโปร่งใส ถูกต้องตามหลักจริยธรรม หรือที่รู้จักในนามว่า “ประมวลจริยธรรม” ซึ่งมีบทกำหนดโทษไว้ด้วยหากไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งยอมที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนอย่างเหมาะสมและไม่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

6) การแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยในการแสดงฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างโปร่งใสและตรงไปตรงมา เพื่อแสดงถึงความบริสุทธิ์ของรายได้และทรัพย์สินของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจจะต้องแสดงอาชีพ และความเกี่ยวข้องในทางธุรกิจอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากอาชีพการงานในหน้าที่หลักด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้และทรัพย์สินโดยสุจริตและไม่มีผลประโยชน์ซ้อนเร้นนั้น สามารถแจ้งแหล่งรายได้ แหล่งลงทุนและความเกี่ยวข้องที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตนให้ทางการทราบได้ทั้งหมดโดยปราศจากข้อขัดข้องอย่างใด ๆ

2. รองศาสตราจารย์ ดร. ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ได้จำแนกวิธีการป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมไว้หลายรูปแบบ ตามแต่ช่วงเวลาและวาระที่แตกต่างกันไป ดังนี้³⁶

1) การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and Disqualification From Office) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันในเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งได้ ในกรณีของข้าราชการทางการเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนดกัน ได้แก่ การห้ามส.ส. หรือรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งทางราชการประจำ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาสัมปทานหรือสัญญาต่าง ๆ กับรัฐ

2) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณชนทราบ (Disclosure of Personal Interests) รวมไปถึงการแจ้งจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้างด้วย โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น
- การแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่ง

³⁶ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชั่น สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), หน้า 112-114.

3) การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of Conduct) เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำ ให้ถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อนักการเมืองผู้นั้นและสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครองด้วย

4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-Office Employment Restriction) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำข้อมูลลับ (Confidential Information) ภายในหน่วยงานที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์ภายหลังออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อหน่วยราชการในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว (Former Association with Government)

5) สร้างกลไกสำหรับการบังคับใช้ (Enforcement) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการอิสระในลักษณะองค์กรกำกับดูแล เพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้

3. นายประพันธ์ ทรัพย์แสง ได้มีความเห็นถึงหลักการสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมปัจจัยในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ให้ได้ผลเป็นรูปธรรมนั้น จำต้องอาศัยหลักวิธีการต่าง ๆ ร่วมกัน ได้แก่³⁷

1) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งมีอย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) , หลักคุณธรรม (Merit System) , หลักความโปร่งใส (Transparency) , หลักการมีส่วนร่วม (Participation) , หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Efficiency and Effectiveness)

2) กฎหมาย ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีทางกฎหมายมีอยู่มาก เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ควรที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเฉพาะในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

3) ระบบ โดยมีการคานอำนาจกัน ด้วยวิธีทางการตรวจสอบ มีการตั้งองค์กรอิสระมาคอยสอดส่องดูแล รวมทั้งศาลและสภาต้องเข้มแข็ง การเมืองไม่สามารถแทรกแซงได้

4) กระบวนการ ต้องให้มีความชัดเจนแน่นอน สามารถปฏิบัติตามได้ ทุกคนสามารถรู้ได้ทำได้หรือทำไม่ได้ อย่างไร

5) การบังคับใช้กฎหมาย ต้องโปร่งใส เปิดเผย รวดเร็ว และเป็นธรรม

³⁷ ประพันธ์ ทรัพย์แสง, "การคอร์รัปชันของนักการเมือง," วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 2, 18 (ธันวาคม 2549): 116-117.

- 6) ภาครัฐและภาคเอกชนต้องร่วมมือกัน ในการร่วมกันสอดส่อง ดูแล เป็นหูเป็นตา
- 7) ใช้หลักจริยธรรมเข้ามาช่วยดูแลและแก้ไขปัญหา

4. Mr. Richard E. Messick ได้นำเสนอในที่ประชุมการสัมมนา Regional Seminar on Conflict of Interest : A Fundamental Anticorruption Concept ถึงองค์ประกอบและสิ่งที่ควรทำ ในการควบคุมการเกิด "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ดังนี้³⁸

- 1) ต้องแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมให้ชัดเจน
- 2) จัดให้มีกลไกในการเปิดเผยการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งข้อมูลที่ต้องเปิดเผยได้แก่ สิทธิทรัพย์, แหล่งที่มาของรายได้ทั้งหมด, หนี้สิน, ของขวัญ, การจ่ายเงินค่าเดินทาง การจ่ายเงินล่วงหน้า การเบิกเงินคืน และการเงินของคู่สมรสและบุตร
- 3) ระบุให้ชัดเจนว่าผลประโยชน์ส่วนตนลักษณะใดที่ขัดกันกับการตัดสินใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม
- 4) จัดทำขั้นตอนที่จะแยกการมีผลประโยชน์ส่วนตนออกไปจากระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม
- 5) จัดทำกระบวนการแก้ปัญหากการกล่าวหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
- 6) เน้นให้ชัดเจนถึงประโยชน์ที่ได้จากการควบคุม
- 7) จัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้และมีการให้คำแนะนำช่วยเหลือทำความเข้าใจเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือช่วยเหลือแนะนำในการแจ้งรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น
- 8) เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการแจ้งรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้สาธารณะรับรู้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ
- 9) นำระบบการควบคุมมาใช้้อย่างค่อยเป็นค่อยไป
- 10) แยกการบริหารออกจากกำหนดยนโยบาย
- 11) ต้องมีการลงโทษขั้นรุนแรงในกรณีการแจ้งเท็จ

5. นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงสาเหตุหลักที่เป็นกลยุทธ์จำเป็นในการที่จะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมากต่อการช่วยป้องกันดูแล

³⁸ อัญชญา วุฒิสมาชิก และสาธิตา จินตนะศรี, สรุปผลการสัมมนา Regional Seminar on Conflict of Interest : A Fundamental Anticorruption Concept ระหว่างวันที่ 6-7 สิงหาคม 2550 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย [ออนไลน์], 5 กันยายน 2550, แหล่งที่มา www.nccc.thaigov.net/nccc/give_doc.php

ปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ด้วยอีกกรณีหนึ่ง โดยหลักการที่จำเป็นที่ท่านอ้างถึงเพื่อช่วยลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่³⁹

1) หลักนิติรัฐ โดยนิติรัฐเป็นเรื่องสำคัญในสังคมระบอบประชาธิปไตย ทุกสังคม ทุกชนชั้นมีสิทธิที่จะได้รับความยุติธรรม แต่ไม่ว่าจะเป็นความยุติธรรมจากกฎหมายก็ดี หรือความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรมก็ดี ยังจำเป็นต้องอยู่บนความเที่ยงธรรมด้วย เพราะว่าบางครั้ง บางคราว ความยุติธรรมก็อาจจะอยู่ที่ว่าเราจะมองจากจุดไหน มองจากด้านไหนและมุมไหน แต่ความเที่ยงธรรมค่อนข้างที่จะแน่นอนกว่า สิ่งสำคัญที่จะทำให้มีความยุติธรรมและความยุติธรรมก็คือ ความอิสระและความเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

2) ความโปร่งใส เนื่องจากสภาพสังคมที่เป็นสังคมเปิดทำให้ต้องมีความโปร่งใส การที่จะดำเนินการอะไร ประชาชนทุกคนสามารถที่จะมองเห็นและตรวจสอบได้ ไม่ใช่รู้กันแค่ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องเพียงไม่กี่คน

3) เสรีภาพด้านข่าวสาร สืบเนื่องมาจากความโปร่งใส เมื่อสภาพสังคมเป็นสังคมเปิด จึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ด้วยให้ประชาชนรู้ ซึ่งก็คือต้องมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร เป็นเสรีภาพของสื่อ แต่ทั้งนี้สื่อต้องเสนอข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงอย่างเป็นกลาง ไม่เข้าข้างใดข้างหนึ่งโดยเฉพาะ

4) ความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลที่ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ให้ดี อย่างเพียงพอ ก่อนที่จะตัดสินลงโทษผู้กระทำผิดต่อไป

จากทั้งหมดนี้ แม้ว่าแนวความคิดเห็นของแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกันออกไป แต่สิ่งสำคัญที่ทุกฝ่ายมีความคิดเห็นตรงกันก็คือเรื่องของจริยธรรม เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนพึงจะมี การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเรื่องจริยธรรมจะส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ดังนั้นแล้วแนวทางแก้ไขที่สำคัญที่สุดอยู่ตรงที่การเสริมสร้างจริยธรรมในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจริยธรรมมากเพียงพอ เพราะสังคมไทยเราปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มักทำการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ซึ่งหากสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ก็จะช่วยยกระดับมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งผลดีต่อทางหน่วยงานราชการได้

³⁹ อานันท์ ปันยารชุน, “แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย,” *วารสารวิชาการ* ปีที่ ๑, 1 (มกราคม 2551): 11-12.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากหลักการที่กล่าวมาเกี่ยวกับกรณีของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แม้ว่าปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เพิ่งจะได้รับความสนใจในประเทศไทยเมื่อไม่นานมานี้ แต่ตรงกันข้ามกับต่างประเทศที่เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศต่างให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่มีการออกอนุสัญญา พิธีสาร กฎหมาย ข้อบังคับ รวมไปถึงการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อคอยเข้ามาดูแลควบคุม ตรวจสอบ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และให้ความสำคัญกับปัญหาเช่นเดียวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้นหากเราได้ศึกษาหลักการต่างประเทศแล้ว ก็สามารถที่จะนำมาเป็นแบบอย่างในการนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาในประเทศไทยได้

3.1 มาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สืบเนื่องจากที่ปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันและสร้างความเสียหายในระดับนานาชาติ และนานาชาติต่างก็ให้ความสำคัญถึงปัญหานี้ จึงได้มีการร่วมมือกันทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศถึงการควบคุมแก้ไข โดยในระดับระหว่างประเทศนั้นได้ปรากฏความร่วมมือไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดถึงกรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศในเรื่องการต่อต้านการทุจริต รวมไปถึงการต่อต้านการมี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ทั้งยังกำหนดให้เป็นความรับผิดในทางอาญาในอนุสัญญาบางฉบับด้วย ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีข้อกำหนดเกี่ยวข้องกับมาตรการในเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 ฉบับ ได้แก่

3.1.1 อนุสัญญาขององค์การนาาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต Inter - American Convention Against Corruption

อนุสัญญานี้เป็นอนุสัญญาที่แสดงถึงความร่วมมือกันในกลุ่มองค์การนาาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกา มีที่มาจากกาที่ประเทศในภาคพื้นอเมริกาเห็นความสำคัญของปัญหาการทุจริตที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม ศีลธรรมอันดี ความยุติธรรม และการพัฒนาทั่วไปของประชาชน ซึ่งกาที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพและความสงบสุขในภูมิภาคนั้นจำเป็นต้องที่จะอาศัยความร่วมมือกัน จึงเป็นที่มาของอนุสัญญานี้ที่กลุ่มประเทศภาคพื้นอเมริกาได้รับรองเมื่อปี ค.ศ. 1996 มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อแสวงหาความร่วมมือกันอย่างจริงจังในการต่อต้านการทุจริต มีการร่วมมือกันในการดำเนินงานต่อสู้กับการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินงาน แม้ว่าอนุสัญญานี้จะไม่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยแต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในอนุสัญญานี้สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้จึงสมควรที่จะนำมาศึกษา ซึ่งในอนุสัญญานี้ก็ได้กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้น รวมทั้งลักษณะของการกระทำทุจริต ความผิดข้างเคียงที่เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความร่วมมือและช่วยเหลือกันระหว่างรัฐภาคี รวมไปถึงกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ด้วย

ขอบเขตของอนุสัญญานี้ครอบคลุมถึงกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ด้วย ตาม Article 6 เรื่องความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการทุจริตทางอ้อม (Act of Corruption) ที่กำหนดให้การเรียกร้องหรือยอมรับโดยตรงหรือโดยอ้อมของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งสิ่งใด ๆ ที่มีราคาหรือผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น ของขวัญ การเอื้อประโยชน์ คำมั่นสัญญาหรือข้อได้เปรียบ ต่อตนเองหรือผู้อื่น เพื่อแลกเปลี่ยนกับการกระทำหรือไม่กระทำการใดในการปฏิบัติราชการนั้น เป็นการกระทำที่ต้องผูกพันในอนุสัญญานี้ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งโทษเพื่อเป็นแม่แบบในการดำเนินการกับปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ในประเทศภาคนั้น

ในส่วนของมาตรการป้องกันที่เกี่ยวข้องกับกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กำหนดไว้ใน Article 3 เรื่องมาตรการป้องกัน (Preventive Measures) โดยประเทศภาคีตกลงกันพิจารณาการใช้มาตรการป้องกันการทุจริตภายในระบบงานขององค์กรในประเทศของตน และสร้างเสริมหรือจัดให้มีสิ่งดังต่อไปนี้เพื่อป้องกันปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน"

1) มาตรฐานการปฏิบัติเพื่อผลสำเร็จของงานราชการที่ถูกต้อง เชื่อถือได้และเหมาะสม มุ่งหมายที่จะป้องกันเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และกำหนดการรักษาและใช้

ทรัพยากรที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานของรัฐตามหน้าที่ราชการนั้นให้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล มีมาตรการและระบบที่กำหนดให้พนักงานของรัฐจะต้องรายงานการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในงานราชการนั้นต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย

- 2) กลไกที่จะบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัตินั้น
- 3) คำแนะนำแก่พนักงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความแน่นอนว่าจะมีความเข้าใจอย่างเพียงพอในความรับผิดชอบและหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมของการประพฤติปฏิบัติ
- 4) ระบบการจัดบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ สินทรัพย์ และความรับผิดชอบของบุคคล ซึ่งปฏิบัติงานราชการในตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่เหมาะสมควรอาจให้มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อสาธารณชน
- 5) ระบบการจัดซื้อ จัดจ้างของรัฐบาลในสินค้าและการบริการ ซึ่งจะต้องมีความเชื่อถือได้ในความเปิดเผย ความยุติธรรมและความมีประสิทธิภาพของระบบนั้น
- 6) ระบบการควบคุมและจัดเก็บภาษีอากรซึ่งจะช่วยยับยั้งการทุจริต
- 7) กฎหมายซึ่งปฏิเสธการลดหย่อนภาษีแก่บุคคลหรือบริษัทที่ได้ใช้จ่ายในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย
- 8) ระบบคุ้มครองข้าราชการและเอกชนผู้ทุจริตที่ได้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริต รวมถึงการคุ้มครองข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลนั้น
- 9) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเพื่อที่จะเป็นกลไกที่ทันสมัยในการป้องกัน ตรวจสอบ ลงโทษ และกำจัดการกระทำทุจริต
- 10) กลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนในการใช้ความพยายามเพื่อช่วยกันป้องกันการทุจริต
- 11) การศึกษาถึงมาตรการป้องกันในขั้นถัดไป ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการชดใช้เยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรมกับความเที่ยงตรงของทางราชการ

สำหรับในส่วนของความรับผิดชอบทางอาญาของกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นั้น ในอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้มีความรับผิดชอบทางอาญาไว้ใน Article 11 Progressive Development โดยให้ประเทศภาคีพิจารณากำหนดให้การกระทำที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้เป็นความผิดตามกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ ซึ่งลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดตามอนุสัญญานี้ล้วนแต่เป็นกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ทั้งสิ้น ได้แก่

- การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลซึ่งปฏิบัติงานราชการได้ใช้ประโยชน์โดยมิชอบเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งข้อมูลที่กำหนดเป็นความลับที่ตนรู้มาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น

- การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลซึ่งปฏิบัติงานราชการได้ใช้ประโยชน์โดยมิชอบเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งทรัพย์สินใด ๆ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของ ซึ่งตนได้เข้าถึงทรัพย์สินนั้นจากหรือในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

- การเบี่ยงเบนโดยพนักงานของรัฐโดยที่ไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องของการปฏิบัติเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลที่สาม ซึ่งทรัพย์สิน เงินหรือหลักทรัพย์สินของรัฐซึ่งตนได้รับมาโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของการบริหาร การควบคุมดูแลหรืออื่น ๆ

จากทั้งหมดในอนุสัญญาฉบับนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันรวมทั้งในส่วนของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้การกระทำความผิดถือว่าเป็นความผิด ดังนั้นแล้วแม้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะขึ้นของภาคพื้นอเมริกาก็ตาม แต่ลักษณะของการกระทำที่กำหนดว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนตามอนุสัญญานี้ นั้นอาจนำมาเป็นแบบอย่างเพื่อพัฒนารูปแบบความผิดในประเทศไทยต่อไปได้

3.1.2 อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริตเกิดขึ้นมาจากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ทวีความรุนแรงเป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายให้แก่ผู้คนในสังคมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง ทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล ขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ทั้งรูปแบบและวิธีการของการกระทำการทุจริตยังได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยความทันสมัยของเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้า ทำให้การกระทำการทุจริตมีความซับซ้อนมากขึ้น มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กระทำผิดทั้งในประเทศและต่างประเทศส่งผลให้เกิดความเสียหายนับเป็นมูลค่ามหาศาล จึงทำให้มีความพยายามทั้งในระดับรัฐบาล และองค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในการจัดทำมาตรการ เครื่องมือ ความร่วมมือต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อดำเนินการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามที่มีต่อการทุจริต รวมไปถึงผลที่ตามมาและความเชื่อมโยงระหว่างการทุจริตกับอาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ ทำให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง จึงได้มีมติให้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการเจรจาจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตขึ้นและได้เปิดให้มีการลงนาม

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในเวลาต่อมา ซึ่งประเทศไทยเอง ก็ได้ร่วมลงนามรับรองในอนุสัญญานี้ด้วยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 (ปัจจุบันไทยยังมีได้ให้สัตยาบันและภาคยานุวัติรอนุสัญญานี้แต่อย่างใด)

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติฉบับนี้เป็นอนุสัญญาที่ทำให้ทั่วโลกหันมาสนใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังมากขึ้น จนอาจถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศที่ครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เนื่องจากปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาใหญ่ที่ทุกประเทศต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องการความร่วมมือประสานงานกันอย่างกว้างขวาง ครอบคลุม ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังเฉพาะภายในประเทศ หรือกลุ่มประเทศ หรือภายในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งเท่านั้น โดยอนุสัญญานี้ให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สินกลับคืน รวมทั้งการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันทางกฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการสำคัญในการจัดทำอนุสัญญานี้ก็เพื่อที่จะให้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่กว้างขวางทั้งในประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยในอนุสัญญานี้ได้มีการกำหนดถึงมาตรการป้องกันที่เกี่ยวข้องกับกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม รวมไปถึงบทลงโทษทางอาญาที่รัฐภาคีต้องจัดให้มีด้วย ซึ่งแยกได้ดังนี้

1. มาตรการในเชิงป้องกันและปราบปรามการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้กำหนดไว้ในภาคที่ 2 เรื่องมาตรการป้องกัน ดังนี้

- Article 7 วรรค 4 กำหนดให้ประเทศภาคีพยายามที่จะจัดให้มี รักษา และสร้างเสริมระบบส่งเสริมความโปร่งใส และป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์

- Article 8 เรื่องประมวลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้กำหนดให้ประเทศภาคีส่งเสริม และดำเนินการบังคับใช้ประมวลหรือมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้ยังรวมถึงการให้ประเทศภาคีจัดให้มีมาตรการและระบบที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงต่อหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องกิจกรรมภายนอก การรับจ้าง การลงทุน สินทรัพย์ ของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมาก ที่อาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ต้องานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นได้ และหากฝ่าฝืนก็ให้มีการดำเนินมาตรการทางวินัยและมาตรการอื่น ๆ ต่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น

- Article 9 กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และบริหารราชการสำหรับงบประมาณแผ่นดินอย่างโปร่งใส เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยการทุจริตใด ๆ

- Article 10 กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินมาตรการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน ให้สามารถตรวจสอบได้

- Article 13 ให้ประเทศภาคีดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่อยู่นอกภาครัฐเช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน องค์กรชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ให้ตระหนักถึงปัญหา สาเหตุ ความร้ายแรงของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และในทางกลับกันยังต้องให้หน่วยงานเหล่านี้เป็นที่รู้จักของสาธารณชน สามารถเข้าถึงได้อีกทางหนึ่งด้วย

2. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับทางอาญาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ได้กำหนดไว้ในภาคที่ 3 เรื่องการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

- Article 17 ให้ประเทศภาคีจัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติกำหนดให้เป็นความผิดอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนา ซึ่งการยกยอก จัดสรรโดยมิชอบ หรือเบี่ยงเบนทรัพย์สินโดยประการอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

- Article 18 กำหนดให้ประเทศภาคีจัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติกำหนดให้เป็นความผิดอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งผลประโยชน์ใด ๆ อันมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นใช้อิทธิพลไปในทางมิชอบ ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากหน่วยงานหรือรัฐนั้น

- Article 19 ให้ประเทศภาคีจัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติกำหนดให้เป็นความผิดอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนาที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ โดยกระทำการหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

อนุสัญญาฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีลักษณะใกล้เคียงกันควบคู่กันไป โดยในอนุสัญญาได้มีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญห ทั้งในทางมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและปราบปรามและมาตรการกำหนดโทษในทางอาญาของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ

ผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทั้ง 2 กรณีนั้นต่างเป็นหลักการที่จะช่วยจัดการกับปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้พอสมควร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าประเภทภาคีแต่ละประเทศจะดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับนี้เพียงใด ซึ่งในส่วนของประเทศไทยแม้ว่าจะได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ด้วยแล้ว แต่การแก้ไขปัญหาก็ได้ผลนั้นจำเป็นต้องนำเอาหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้มาประยุกต์ใช้อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการออกกฎหมายมารองรับมาตรการตามที่ได้กล่าวข้างต้นทั้งหมด รวมทั้งส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในเชิงป้องกันปราบปรามและบทลงโทษในทางอาญา

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

เนื่องด้วยปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเทศ จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ทำให้ในแต่ละประเทศต่างก็หาวิธีการที่จะนำมาควบคุมแก้ไขปัญหาและดำเนินการด้วยวิธีที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเภทความรับผิดที่มีโทษในทางอาญา หรือจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทุกประเทศนั้นต่างก็จัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่คอยควบคุมและบังคับใช้กฎหมายที่หลากหลายแตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้รูปแบบขององค์กรที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในประเทศต่าง ๆ นั้น มี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ¹

- 1) เน้นการจัดตั้งองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่มีอำนาจและบทบาทสูง เช่น ในสิงคโปร์ และฮ่องกง เป็นต้น
- 2) เน้นให้หลาย ๆ องค์กรมาทำงานร่วมกันมากกว่าที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้เพียงองค์กรเดียว เช่น ในสหรัฐอเมริกา ประเทศในแถบยุโรป อินเดีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย

รูปแบบการดำเนินการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในต่างประเทศนั้น แต่ละประเทศต่างก็พยายามที่จะหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมเข้ากับสภาพสังคมของตนเองมากที่สุด ทั้งนี้จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละ

¹ วิทยากร เชียงกุล, แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยและต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), หน้า 119-120.

ประเทศไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อกำหนดความรับผิด หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม ซึ่งในการนี้เราจะพิจารณาถึงหลักการเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งหมดในบางประเทศที่ถูกจัดอันดับยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสมากจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International ; TI) และสำนักงานที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy ; PERC) เป็นหลัก เช่น ประเทศฟินแลนด์ , ประเทศสิงคโปร์ , เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง , ประเทศแคนาดา เป็นต้น

3.2.1 ประเทศฟินแลนด์

เดิมประเทศฟินแลนด์เป็นประเทศที่ได้รับการจัดลำดับว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสสูงที่สุดในโลก (หรือทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก) จาก Transparency International มาหลายปีติดต่อกัน แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา การจัดอันดับความโปร่งใสของประเทศฟินแลนด์ได้ถูกลดอันดับลงมาเป็นลำดับ 6 ในปัจจุบัน² แต่มูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ประเทศฟินแลนด์มีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันมายาวนานก็เนื่องมาจากผลของการปฏิวัติฝรั่งเศส (French Revolution) ในปี ค.ศ. 1789 ที่ทำให้ประชากรมีอิทธิพลความคิดเห็นในเรื่องเสรีภาพ ความเสมอภาค ภราดรภาพ ส่งผลให้ประเทศฟินแลนด์มีการพัฒนาด้านการศึกษาที่มีคุณภาพ การเมือง และระบบราชการที่เป็นเสรีประชาธิปไตยและโปร่งใสมากตามลำดับ โดยเฉพาะนับตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประชาชนมีความรู้สึกร่วมในการสร้างและพัฒนาชาติเป็นอย่างมาก จนทำให้พัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีระบบรัฐสวัสดิการที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งด้วยเหตุของอิทธิพลทางประวัติศาสตร์นี้เองจึงทำให้ประเทศฟินแลนด์มีแนวคิด ค่านิยมที่จะไม่ทุจริตคอร์รัปชัน และจัดเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสสูงเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก เป็นต้นมา

3.2.1.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฟินแลนด์

เนื่องด้วยประเทศฟินแลนด์เป็นประเทศที่มีปัญหาในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันรวมไปถึง “ผลประโยชน์ทับซ้อน” น้อย ทั้งนี้ก็มาจากสาเหตุสำคัญจากปัจจัยในหลาย ๆ ด้าน ทั้งใน

² Transparency International, Corruption Perceptions Index [Online], 2010, Available from www.transparency.org

ด้านกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือตัวบทกฎหมายที่ควบคุมดูแลและกำหนดความรับผิดในทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกฎหมายที่กำหนดความรับผิดในทางอาญานั้นก็คือ The Penal Code of Finland หรือประมวลกฎหมายอาญาของฟินแลนด์ ซึ่งในกฎหมายนี้ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ใน Chapter 40 Offences in Office อันเป็นเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไปในตำแหน่งหน้าที่ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- Section 5 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยความลับทางราชการ ไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้วก็ตาม โดยมีขอบด้วยกฎหมาย โดยการเปิดเผยนั้นต้อง

(1) เป็นการเปิดเผยเอกสารหรือข้อมูลที่เป็นความลับทางราชการ ภายใต้กฎหมายที่กำหนดให้เป็นความลับและห้ามเปิดเผย หรือ

(2) แสวงหาประโยชน์จากการใช้เอกสารหรือข้อมูลลับนั้น เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น

ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนถือว่ามีความผิด และระวางโทษปรับหรือจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 2 ปี และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจถูกให้ออกได้หากความผิดนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่สำหรับการกระทำความผิดโดยเจตนา แต่หากกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อจนก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องรับผิดระวางโทษปรับหรือจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 6 เดือน เว้นแต่การกระทำนั้นจะเป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอื่น

- Section 7 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องสมควรเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น หรือเพื่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยการ

(1) ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้กระทำการหรืออยู่ในช่วงเตรียมสำหรับการกระทำความดังกล่าว หรือเมื่อใช้อำนาจรัฐนั้นในตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ

(2) ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้องสมควรกับบุคคลที่อยู่ภายใต้คำสั่งหรือการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 2 ปี รวมทั้งอาจถูกตัดสิทธิให้ออกจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หากการกระทำนั้นไม่เหมาะสมกับหน้าที่โดยชัดแจ้ง

- Section 8 หากการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องสมควรตาม Section 7 ได้กระทำไป โดย

- (1) เห็นแก่ประโยชน์ที่อาจได้มา หรือ
- (2) การกระทำนั้นเป็นการพยายามทำให้เกิดความเสียหาย หรือ
- (3) ความผิดที่ได้กระทำนั้นเป็นการกระทำที่ได้มีการวางแผนวิธีการ หรือเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรม

และหากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องสมควรนั้นกระทบต่อสภาพโดยรวม ให้ถือเป็นความผิดร้ายแรง ต้องระวางโทษจำคุกอย่างน้อย 4 เดือนจนถึง 4 ปี และต้องถูกให้ออกจากราชการด้วย

- Section 9 กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจจงใจกระทำการใดนอกจากที่กำหนดไว้ใน Section ต่าง ๆ ของ Chapter 40 นี้ และการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายหรือรบกวนผู้อื่น หากการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับโทษปรับและจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 1 ปี และอาจถูกให้ออกได้หากการกระทำนั้นมีความสำคัญเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ของตนและความรับผิดชอบนั้นไม่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอย่างชัดเจน

- Section 10 กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยประมาทเลินเล่อหรือละเลยนอกเหนือจากการกระทำที่กำหนดตาม Section 5 (2) ได้กระทำการฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้และการกระทำนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นความเสียหายหรือรบกวนผู้อื่น หากการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องระวางโทษจำคุกเดือนหรือปรับ

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Official) ตาม The Penal Code of Finland นั้น ในกฎหมายก็ได้ให้คำนิยามไว้ใน Section 11 ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้หมายถึง บุคคลที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานหรือให้บริการในนามของรัฐ , องค์กรส่วนท้องถิ่น , หน่วยงานที่ทำงานร่วมกับองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย , รัฐสภา , รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทางศาสนา เป็นต้น ซึ่งจากนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะเห็นว่ามีผลคล้ายคลึงกับบทนิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยที่มีหลักการทำนองเดียวกัน แต่สำหรับในส่วนของการกำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายที่กล่าวนั้น กฎหมายยังกำหนดขยายขอบเขตของบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องห้ามกระทำการตามกฎหมายเพิ่มเติมด้วยใน Section 12 ซึ่งทำให้สรุปได้ว่าบุคคลที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบตามที่กล่าวมาในเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น ได้แก่

- 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Official)

2) บุคคลที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก็คือบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมไปถึงบุคคลที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามแนวนโยบายของสภา (Person Elected to a Public Office)

3) บุคคลที่ใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งได้แก่ บุคคลที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการออกคำสั่งที่ผูกพันบุคคลอื่น หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ สิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่น หรือเป็นผู้ที่มีอำนาจที่แทรกแซงผลประโยชน์หรือสิทธิของบุคคลอื่น รวมไปถึงบุคคลที่มีหน้าที่ในการเตรียม จัดทำ เอกสาร เสนอความเห็น ทำรายงาน ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือกระทบสิทธิของบุคคลอื่น (Person Exercising Public Authority)

4) บุคคลที่เป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐตามสัญญาจ้างงาน (Employee of a Public Corporation) เฉพาะความผิดตาม Section 5 เรื่องการเปิดเผยความลับ แต่ทั้งนี้จะลงโทษปลดออกไม่ได้

5) เจ้าหน้าที่ต่างประเทศที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานในต่างประเทศที่ทำงานอยู่ในประเทศ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ (Foreign Public Official) เฉพาะความผิดตาม Section 5 เรื่องเปิดเผยความลับ และ Section 7 เรื่องใช้อำนาจไม่ถูกต้องสมควร โดยไม่สามารถลงโทษปลดออกได้เช่นกัน

ในส่วนของโทษจากกฎหมายที่กำหนดความรับผิดในทางอาญากรณีผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ ประมวลกฎหมายอาญาของฟินแลนด์ได้กำหนดโทษที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำลักษณะนี้ออกมาเป็น 4 กรณีคือ โทษจำคุก (Imprisonment) , โทษปรับ (Day Fine) , โทษตักเตือน (Warning) และโทษให้ออกจากราชการ (Dismissal) โดยโทษตักเตือนและโทษให้ออกจากราชการเป็นโทษพิเศษที่มีใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่งโทษเหล่านี้ล้วนแต่เป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญาฟินแลนด์ตาม Chapter 2 Penalties ใน Section 1 ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากโทษของประเทศไทย ตรงที่โทษปรับจะใช้วิธีการปรับเป็นรายวันหรือที่เรียกกันว่า Day Fine และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกตัดสินจำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป ให้ถือว่าผู้นั้นถูกให้ออกจากราชการทันทีเว้นแต่ศาลจะเห็นว่าความผิดนั้นเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงและการกระทำนั้นไม่ทำให้ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดยเจตนาแล้วถูกตัดสินจำคุกน้อยกว่า 2 ปี ศาลก็อาจสั่งให้ออกจากราชการได้หากเห็นสมควรว่าไม่เหมาะสมกับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ซึ่งโทษประเภทอาจสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้

3.2.1.2 มาตรการทางกฎหมายในพื้นที่

การที่ประเทศฟินแลนด์สามารถรณรงค์ต่อสู้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้นั้น ไม่ได้เป็นผลมาจากการปฏิรูปด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่เป็นผลมาจากกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมในทุก ๆ ด้านรวมทั้งกฎหมายด้วย จนทำให้สังคมฟินแลนด์เป็นสังคมที่มีระเบียบทางสังคม (Social Order) ที่ทำให้การคอร์รัปชันและปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งในการนี้ระเบียบทางสังคมของฟินแลนด์ประกอบไปด้วยจุดแข็ง 4 ด้านได้แก่³

1. การสร้างค่านิยมของประชาชนให้อยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางแบบไม่สุดโต่ง (Moderation) , การรู้จักควบคุมความต้องการของตนเอง (Personal Restraint) และการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม (Common Good) มากกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยในการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน ฟินแลนด์ใช้การรณรงค์ทางด้านศีลธรรมและกฎหมายในการต่อต้านการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง และให้มีการพัฒนาแบบมีช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ รวมทั้งใช้การรณรงค์ปฏิรูปวัฒนธรรมของการบริหารระบบราชการให้ข้าราชการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวทั้งหมดนั้นสามารถสร้างขึ้นได้โดย

- ให้มีการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึง
- จัดให้มีการปลูกฝังสร้างวัฒนธรรมแบบพลเมืองที่รับผิดชอบและวิพากษ์ระบบรวมศูนย์อำนาจ มาตั้งแต่โรงเรียนชั้นประถม
- มีการพัฒนาสื่อมวลชนและองค์กรภาคพลเมืองให้ทำหน้าที่ตรวจสอบผลกีดกันภาครัฐอย่างแข็งขัน

ซึ่งมาตรการรณรงค์สร้างวัฒนธรรมค่านิยมแบบทางสายกลาง การรู้จักควบคุมความต้องการของตนเอง และการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แต่ละคนไม่คิดอยากหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยการเอาเปรียบคนอื่น ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และทำให้การทุจริตคอร์รัปชันน้อย

2. การมีระบบนิติบัญญัติ ศาลและการบริหารที่ทำตามหน้าที่ได้อย่างดี และสอดส่องป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เนื่องจากฟินแลนด์มีรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ลงโทษการใช้อำนาจในทางที่ผิดกรณีต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และถือว่าคอร์รัปชันเป็น

³ วิทยากร เชียงกุล, แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เน้นบนเชิงนโยบายและต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), หน้า 72-76.

ราชการกรม มีระบบศาลที่ทำงานตามหน้าที่ได้เป็นอย่างดี (Well-Functioning) มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และมีกระบวนการติดตามการใช้อำนาจในทางที่ผิดเชิงรุก (Proactive) รวมทั้งมีกระบวนการจัดทำงบประมาณ การทำบัญชี การตรวจสอบด้านการเงินที่ทันสมัยและโปร่งใส มีธรรมเนียมระบบนิติรัฐที่เข้มแข็ง มีการคัดเลือกคุณสมบัติคนที่จะมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน ปราศจากนักการเมืองหรือการเล่นพรรคเล่นพวกเข้ามาแทรกแซง ประกอบกับการตัดสินใจของภาครัฐต้องให้คำอธิบายที่มีเหตุผลต่อประชาชนด้วย โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ง่ายและสื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพเต็มที่ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้สามารถจับผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด และเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันหรือผลประโยชน์ทับซ้อนได้

3. การที่ผู้หญิงมีบทบาทการตัดสินใจทางการเมืองสูง เนื่องมาจากการวิจัยของธนาคารโลกพบว่าประเทศที่มีผู้หญิงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการอยู่ในระดับสูง ทำให้มีความสัมพันธ์กับการบริหารประเทศที่มีความรับผิดชอบสูงและมีปัญหาการทุจริตน้อย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่ผู้หญิงมีสิทธิความเสมอภาคสูงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้ดี ทำให้ในฟินแลนด์มีโควตาสำหรับผู้หญิงในตำแหน่งราชการทุกระดับ เพื่อช่วยให้ผู้หญิงมีบทบาทอย่างสมดุลกับผู้ชายเพิ่มมากขึ้น

4. การจ่ายค่าจ้างอย่างเพียงพอ และมีความต่างด้านการกระจายรายได้ไม่มากนัก มีการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างเป็นธรรม มีคนจนน้อย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐของฟินแลนด์รวมทั้งเอกชนมีการได้ค่าตอบแทนที่ค่อนข้างสูง ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งเป็นการช่วยเพิ่มความพึงพอใจในงานและลดแรงจูงใจในการรับสินบน รวมทั้งเป็นปัจจัยที่ช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันด้วย โดยทั้งหมดนี้เกิดขึ้นได้เพราะวัฒนธรรมค่านิยมของประชาชนที่นับถือความเสมอภาคเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสังคม และการไม่โลภ ไม่ฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือย รวมทั้งการร่วมมือของคนในสังคม

จากที่กล่าวมาทั้ง 4 ข้อ ถือว่าเป็นระเบียบทางสังคมที่ช่วยทำให้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันลดลงไป แต่ทั้งนี้จริง ๆ แล้วปัจจัยที่ทำให้ประเทศฟินแลนด์ในยุคปัจจุบันมีการคอร์รัปชันน้อยนั้น ก็เนื่องมาจาก

1) การที่เป็นสังคมที่ค่อนข้างเสมอภาค ไม่มีความแตกต่างของชนชั้นอย่างเด่นชัด เนื่องจากทางรัฐบาลจัดให้มีการศึกษาอย่างมีคุณภาพให้ประชาชนฟรีตั้งแต่ประถมจนถึงมหาวิทยาลัย ทั้งยังมีนโยบายให้บริการสวัสดิการสังคม รักษาพยาบาลฟรี ดูแลผู้ว่างงานและคนที่ มีปัญหาด้านต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง

2) การที่มีกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชันและส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ (Good Governance) แม้ว่าในด้านกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันของฟินแลนด์จะไม่ได้มีกฎหมายหรือองค์การดูแลด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันแยกไว้ต่างหาก แต่ก็ถือว่าคอร์รัปชันคืออาชญากรรมและการบริหารจัดการหรือการเมืองที่เลว ซึ่งรัฐจะต้องดูแลแก้ไขปัญหานี้

3) การทำให้อาชีพรับราชการเป็นอาชีพของคนที่มีความประพฤติดี ได้รับผลตอบแทนและเกียรติภูมิสูง โดยเมื่อเข้ามาแล้วจะเน้นการสร้างค่านิยมที่ดีมีจริยธรรม มีการยกตัวอย่างเพื่อเตือนให้ข้าราชการตระหนักว่าจะป้องกันตัวเองไม่ให้ดล้าไปสู่การคอร์รัปชันได้อย่างไร ทั้งยังมีการกำหนดกฎความประพฤติที่ชัดเจน (Code of Conduct)

4) การทำให้ภาครัฐมีความโปร่งใสและเปิดเผยในการบริหารงานของรัฐ ให้ประชาชนมีสิทธิที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ทั้งยังให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบผลิตภัณฑ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งให้รัฐจัดสรรงบประมาณอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองต้องเข้าไปหาเงินจากกลุ่มหรือภาคต่าง ๆ และลดปัญหาการคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย ซึ่งหลักการทั้งหมดนี้ก็ได้อ้างอิงไว้ในรัฐธรรมนูญฟินแลนด์

5) การจัดให้มีผู้พิทักษ์ความยุติธรรม (Chancellor of Justice) และผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) ทำหน้าที่คอยตรวจสอบ ดูแล หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปกป้องสิทธิประโยชน์ของประชาชนในด้านต่าง ๆ อันเป็นการตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยอีกทางหนึ่ง

6) การมีระบบโครงสร้างการตัดสินใจแบบรวมหมู่ อำนาจการตัดสินใจใด ๆ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับคน ๆ เดียว ทำให้การตัดสินใจบนหรือโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งเป็นไปได้ยาก ทั้งยังมีกฎหมายคุ้มครองผู้ให้การเป็นพยาน ไม่เอาผิดและคุ้มครองคนภายในที่กล้าเปิดโปงกรณีคอร์รัปชัน เพื่อประโยชน์ในการสืบหาร่องรอย นอกจากนี้ฟินแลนด์ยังจัดให้มีระบบที่เรียกว่า Refendary System โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งนี้ทำหน้าที่ประเมินและเสนอทางเลือกหรือความเห็นขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับโครงการของรัฐต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าผู้ประเมินไม่ยอมลงนามก็จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

7) การมีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีการกระจายอำนาจและให้หน่วยงานต่าง ๆ มีอิสระและความรับผิดชอบด้วยตนเอง ทั้งยังเน้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรม ปกป้องค่านิยมของสังคมเปิด และระมัดระวังเรื่องการรับสินบนอย่างเข้มงวด

ทั้งหมดนี้สรุปได้ว่าปัจจัยที่ทำให้ฟินแลนด์สามารถป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันรวมทั้ง "ผลประโยชน์ทับซ้อน" อย่างได้ผลนั้นคือ การที่ให้ประชาชนมีการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ , มีระบบประชาธิปไตยที่ทำงานได้ดีทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น , มีระบบ

ราชการที่เปิดเผยและเลื่อนตำแหน่งตามความสามารถ , มีการรวมศูนย์อำนาจแบบลดหลั่นและกระจายอำนาจการบริหาร ความรับผิดชอบไปให้หน่วยงานต่าง ๆ , ตำแหน่งข้าราชการเป็นอิสระจากอิทธิพลใด ๆ และภาคพลเมืองมีความเข้มแข็ง มีค่านิยมแบบพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ ซึ่งมาตรการทั้งหมดของประเทศฟินแลนด์นั้นจะเห็นได้ว่าเน้นไปที่การเสริมสร้างจริยธรรมในตัวบุคคลมากกว่ากฎหมาย ทั้งยังส่งเสริมระบบราชการให้ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ไม่ได้เน้นไปที่ตัวบทกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่กฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบในทางอาญาของฟินแลนด์จะมีการกำหนดบทลงโทษที่มีลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้นมาจากโทษปกติที่มีอยู่ในประเทศไทย เช่น โทษตัดเดือน หรือโทษให้ออกจากงาน ซึ่งถือเป็นโทษอุปกรณในทางอาญาของฟินแลนด์อย่างหนึ่งไม่เหมือนกับของประเทศไทยที่ดีถือว่าเป็นโทษตัดเดือนหรือให้ออกจากงานเหล่านี้เป็นมาตรการในทางปกครอง

ดังนั้นหากเราสามารถส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ และจริยธรรมของบุคคล รวมทั้งดำเนินการให้ปราศจากการแทรกแซงของบุคคลที่มีอำนาจสูงกว่าในประเทศไทยให้สูงได้เช่นเดียวกับในประเทศฟินแลนด์ กฎหมายที่มีอยู่ก็เพียงพอที่จะดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการทุจริตแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายเพิ่มขึ้นเพื่อดำเนินการต่อผู้กระทำผิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพิเศษแต่อย่างใด

3.2.2 เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน

เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน ถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับการจัดอันดับความโปร่งใสในปัจจุบันให้อยู่ในลำดับที่สูงมาโดยตลอด โดยจากผลการสำรวจ Corruption Perceptions Index (CPI) ของ Transparency International ประจำปี ค.ศ. 2008 และ 2009 ที่ผ่านมานั้น ฮ่องกงยังคงถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 12 จากทั้งหมด 180 ประเทศว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสสูงเช่นเดิม⁴ และจากการจัดอันดับความเสี่ยงในการคอร์รัปชันของ Political and Economic Risk Consultancy (PERC) ในปี ค.ศ. 2008 และ 2009 ก็พบว่าฮ่องกงมีความเสี่ยงในการคอร์รัปชันน้อยเป็นอันดับที่ 3 รองลงมาจากประเทศออสเตรเลียและสิงคโปร์เท่านั้น⁵ แม้ว่าแต่เดิมจะมีการทุจริตคอร์รัปชันสูงในหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจที่มีหน้าที่โดยตรงในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแต่กลับเป็นผู้ที่กระทำผิดเสียเอง จึงส่งผลให้มีการปฏิรูประบบโดยการตั้งหน่วยงานพิเศษที่มีความเป็นอิสระชื่อว่า คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้าน

⁴ Transparency International, Corruption Perceptions Index [Online], 2010. Available from www.transparency.org

⁵ Political & Economic Risk Consultancy, Ltd., Executive Summary of Major Risks in 2010 [Online], 2011. Available from www.asiarisk.com

การคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption ; ICAC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งหน่วยงานนี้เองก็ได้สร้างบรรทัดฐานใหม่ในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันให้แก่ฮ่องกง และทำให้หน่วยงานนี้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างมากจนส่งผลให้การคอร์รัปชันลดลงไปเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาที่ผ่านมา และกลายเป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับความโปร่งใสในลำดับที่ถือว่าโปร่งใสมากประเทศหนึ่ง

3.2.2.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฮ่องกง

แม้ว่าในเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงจะมีหน่วยงานพิเศษตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” โดยเฉพาะก็ตาม แต่หน่วยงานนั้นต่างก็จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายหลักที่กำหนดถึงลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดรวมถึงบทกำหนดโทษของการกระทำนั้นด้วย ซึ่งในส่วนของกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นั้นได้มีกฎหมายที่กำหนดความรับผิดไว้ โดยกำหนดให้การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำโดยจากกฎหมายของฮ่องกงได้แบ่งประเภทความผิดออกเป็น 2 ประเภทตามแต่ละกฎหมาย คือ ความผิดในการให้สินบนและคอร์รัปชัน (Bribery and Corruption Offence) และความผิดในการประพฤติตนไม่เหมาะสมในหน่วยงานราชการ (Misconduct in Public Office) ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมาย Common Law โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความผิดในการให้สินบนและคอร์รัปชัน (Bribery and Corruption Offence) เป็นความผิดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายของฮ่องกงใน Chapter 201 ที่ชื่อว่า Prevention of Bribery Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการและความรับผิดในทางอาญาของการกระทำที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีมาตราที่เกี่ยวข้องอยู่ใน Part 2 Offences กำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย

- 1) Section 3 ห้ามมิให้ลูกจ้างของรัฐรับหรือเรียกเอาประโยชน์ใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา หากกระทำการฝ่าฝืนโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษตาม

Section 12 (2) ปรับ 100,000 เหรียญและจำคุกเป็นเวลา 1 ปี และต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ ตามที่ศาลกำหนดจากมูลค่าของผลประโยชน์ที่ได้รับ

2) Section 4 (2), (2B) ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาทำการแสวงหาประโยชน์หรือรับประโยชน์ใด ๆ โดยปราศจากอำนาจหรือเหตุผลอันสมควร อันเนื่องมาจาก

- การกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในหน้าที่ของตน
- การเร่ง , การชะลอ , การกีดขวาง หรือการหลีกเลี่ยงการดำเนินการใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะกระทำด้วยตนเองหรือสั่งการผ่านผู้อื่นที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน หรือ

- ช่วยเหลือ , สนับสนุน , ชัดขวาง หรือทำให้ล่าช้าแก่บุคคลที่เป็นคู่ค้าทางธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐ

เว้นแต่การได้มาซึ่งประโยชน์ใด ๆ นั้นจะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของตนแล้ว จึงจะปราศจากความรับผิดตาม (3)

โดยเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนและได้กระทำผิดนั้นต้องรับโทษตาม Section 12 (1) เป็นโทษปรับ 500,000 เหรียญ และจำคุกเป็นเวลา 7 ปี

3) Section 5 (2), (4) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาแสวงหาประโยชน์หรือรับเอาประโยชน์ใด ๆ โดยปราศจากอำนาจหรือเหตุผลอันสมควร เพื่อเป็นสิ่งจูงใจหรือของตอบแทนอันเนื่องมาจากการให้ความช่วยเหลือ , สนับสนุน หรือใช้อิทธิพล

- จากการช่วยเหลือ , การดำเนินการ หรือการจัดหาให้ตามสัญญาหรือสัญญาช่วงประเภทใด ๆ ที่เป็นการให้บริการหรือจัดให้มีสิ่งใด ๆ ที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดผลตามสัญญานั้น หรือ

- เพื่อประโยชน์ในการชำระราคาหรือจัดให้มีการกำหนดราคาเป็นอย่างอื่นตามสัญญานั้น

หากเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตาม Section 12 โดยปรับเป็นจำนวน 500,000 เหรียญ และจำคุกเป็นเวลา 10 ปี

สำหรับความผิดในเรื่องการให้สินบนและคอร์รัปชันนั้น กฎหมาย Prevention of Bribery Ordinance ก็ได้ให้นิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (Public Servant) และ “ประโยชน์ใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกหรือรับ” (Advantage) ไว้ใน Section 2 Interpretation ด้วย โดยได้นิยามดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Servant) หมายถึง เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่ได้รับรายได้จากหน่วยงานนั้นไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร และรวมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐด้วย

2) ประโยชน์ใด ๆ (Advantage) หมายถึง เงิน , ของขวัญ , การให้ยืม , การให้ค่าคอมมิชชั่น , ประโยชน์ในหน่วยงานหรือสัญญา , การจ้างงาน , การบริการ , การช่วยเหลือหรือละเว้นความรับผิดชอบใด ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ไม่รวมถึงสิ่งดังต่อไปนี้

- เงินบริจาคสำหรับการเลือกตั้งตาม Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance

- การให้ความบันเทิง สันทนาการใด ๆ ที่ให้ตามโอกาส เช่น อาหาร เครื่องดื่ม การจัดงานรื่นเริงใด ๆ

2. ความผิดในการประพฤติตนไม่เหมาะสมในหน่วยงานราชการ (Misconduct in Public Office) ซึ่งเป็นความผิดตามหลักกฎหมาย Common Law ที่ฮ่องกงยังมีใช้อยู่ เนื่องจากเดิมฮ่องกงเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ และได้รับการส่งคืนให้แก่ประเทศจีนเมื่อปี ค.ศ. 1997 ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาทางฮ่องกงได้รับเอากฎหมาย Common Law จากประเทศอังกฤษมาใช้ ดังนั้นแล้วเมื่อเป็นรัฐอิสระอีกครั้งจึงได้ใช้หลักกฎหมาย Common Law ตามเดิม แม้ว่าจะอยู่ภายใต้ความควบคุมของประเทศจีนที่ใช้ระบบ Civil Law ก็ตาม ซึ่งความผิดที่เรียกว่า Misconduct in Public Office เป็นความผิดที่มีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐ
- 3) กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยเจตนา
- 4) โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร หรือความชอบด้วยกฎหมาย และ
- 5) การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานนั้นพอควร
- 6) การประพฤตินั้นเป็นการร้ายแรง โดยเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับ
 - อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน
 - กระทบผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญจากการกระทำนั้น
 - สภาพของลักษณะการกระทำมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบนั้น

ตัวอย่างของการกระทำที่เป็นกรณี Misconduct in Public Office เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพย์สินของรัฐไม่เปิดเผยความสัมพันธ์และช่วยเหลือบริษัทที่ญาติตนเองเป็นเจ้าของให้ได้ทำสัญญากับรัฐ ทั้ง ๆ ที่บริษัทนั้นมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่รัฐกำหนด ,

หัวหน้าหน่วยงานจงใจให้เจ้าหน้าที่คัดสรรบุคคลากรเลือกเพื่อนของตนมาทำงาน หรือนำเอาข้อมูลลับของหน่วยงานไปใช้เพื่อนของตน โดยไม่เปิดเผยซึ่งแรงความสัมพันธ์ , เจ้าหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายในภาครัฐไปทำหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายและรับค่าตอบแทนในหน่วยงานอื่น โดยไม่ประกาศซึ่งแรงถึงตำแหน่งนี้เมื่อมีการกล่าวถึงหน่วยงานอื่นนั้น ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของหน่วยงานได้ เป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนของโทษทางอาญาสำหรับความรับผิดในกรณี Misconduct in Public Office นี้จะเป็นโทษจำคุกเป็นหลัก แต่กำหนดเวลาลงโทษแตกต่างกันออกไป เนื่องด้วยเป็นหลักกฎหมาย Common Law จึงทำให้มีกฎเกณฑ์การกำหนดโทษที่ไม่แน่นอนเหมือนระบบ Civil Law

จากมาตราที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในกฎหมายนี้ จะเห็นได้ว่าการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฮ่องกงนั้น กฎหมายได้กำหนดฐานความผิดที่ค่อนข้างละเอียดและรัดกุม และมีบทลงโทษที่รุนแรงทั้งสองกฎหมาย แต่ทั้งนี้ในส่วนของการกำหนดความรับผิดนั้นจะไม่แตกต่างหากจากความผิดเกี่ยวกับเรื่องการรับสินบนและการทุจริตคอร์รัปชัน อีกทั้งในส่วนโทษที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ต้องลงโทษ 3 กรณีคือ โทษปรับ โทษจำคุก และโทษชดใช้ค่าเสียหายหรือคืนประโยชน์ที่ได้มา ซึ่งผู้กระทำผิดต้องถูกลงโทษทั้งหมด 3 กรณี ไม่เหมือนของประเทศไทยที่เป็นดุลพินิจของศาลที่อาจจะไม่ลงโทษจำคุกหรือปรับอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

ทั้งนี้โทษที่กฎหมายกำหนดนั้นอาจนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ในส่วนของโทษชดใช้ค่าเสียหายหรือคืนประโยชน์ที่ได้มา เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการอันเป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นั้นไม่สามารถแสวงหาประโยชน์หรือกำไรจากการกระทำผิดได้ อีกทั้งยังเป็นโทษที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ได้ หากมีการลงโทษให้ชดใช้เต็มจำนวนหรือคืนประโยชน์ที่ได้มาพร้อมกับลงโทษจำคุกไปด้วยกัน ก็จะสามารถช่วยส่งเสริมให้มีการกระทำผิดเพิ่มมากขึ้นได้

3.2.2.2 มาตรการทางกฎหมายในฮ่องกง

การที่เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงมีการทุจริตคอร์รัปชันสูงโดยเฉพาะการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรตำรวจมาเป็นเวลานาน ทำให้ทางรัฐบาลมีมาตรการในการปฏิรูประบบใหม่ทั้งหมด เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดหน่วยงานพิเศษที่มีความเป็นอิสระขึ้นมาใหม่ที่มีชื่อว่า คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) เพื่อ

ป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันรวมถึงปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" โดยเฉพาะทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกาะฮ่องกง มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานราชการทุกแห่งรวมทั้งตำรวจ มีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็นหน่วยปราบปราม หน่วยป้องกัน และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ โดยหน่วยงาน ICAC มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁶

- 1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการคอร์รัปชัน และสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร
- 2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการคอร์รัปชันตามที่มีกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบน และกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันและให้รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง
- 4) สอบสวนเพื่อสาวถึงพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติการกิจของข้าราชการกรมกองต่าง ๆ เพื่อหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน และหาวิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่ หรือขบวนการทำงานดังกล่าว
- 5) ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ใดก็ตามที่มาขอคำแนะนำการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน
- 6) ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้ากรมกองของราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใด ๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่คณะกรรมการเห็นว่าน่าจะช่วยลดการคอร์รัปชัน
- 7) ให้การศึกษาแก่สาธารณชนเรื่องผลร้ายของคอร์รัปชัน
- 8) แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน

ในการนี้ ทางหน่วยงาน ICAC ได้มีกฎหมายหลัก ๆ 3 ฉบับที่ให้อำนาจในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว โดยเน้นไปในทางด้าน การดำเนินคดีทางอาญากับผู้กระทำผิดและการแสวงหาพยานหลักฐานเป็นหลัก ซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการดำเนินคดีผลประโยชน์ทับซ้อนตามกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่

- 1) Independent Commission Against Corruption Ordinance (Chapter 204) เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ICAC ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้
 - จัดตั้ง ICAC และกำหนดหน้าที่ของกรรมการ ICAC

⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตวีรัตน์ และศักดิ์รินทร์ นิยมศิลป์, รายงานผลการวิจัยเรื่อง "การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย" (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ป., 2541), หน้า 249-250.

- ว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC , กระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัยและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

- ให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม คุมขัง และให้ประกันตัว

- ให้อำนาจ ICAC ในการค้นและยึดทรัพย์สิน

- ให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนความผิดที่เกี่ยวกับข้าราชการกระทำการทุจริตและรวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต

2) Prevention of Bribery Ordinance (Chapter 201) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงาน ICAC เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบนที่เกี่ยวกับข้าราชการ หน่วยงานทางมหาชนหรือลูกจ้างภาคเอกชน โดยให้อำนาจหน่วยงาน ICAC ที่จะทำการสืบสวนคดี ดังนี้

- ให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร

- ให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว

- ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีทรัพย์สิน รายได้ และค่าใช้จ่ายของตน

- ให้อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทางและหนังสือเวียนการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ ในกรณีที่ถูกกระทำความผิดจะหนีออกนอกฮ่องกง หรือผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้หลีกเลี่ยงการริบทรัพย์สินโดยคำสั่งศาล

- ให้อำนาจ ICAC ในการปกปิดความลับในการสืบสวนสอบสวน

3) Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance (Chapter 554) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ICAC เช่น การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการเลือกตั้ง , ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

จากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ นี้ทำให้หน่วยงาน ICAC เป็นหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยและความต้องการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปราบปรามการคอร์รัปชันครั้งใหญ่ของฮ่องกงดังต่อไปนี้

1) ICAC ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล โดยการกำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐบาล และกำหนดกรอบการทำงานทางกฎหมายชัดเจน อีกทั้งรัฐบาลยังได้ให้งบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระของหน่วยงานด้วย

2) ในส่วนของกฎหมายนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินงานของ ICAC อย่างมากมาย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงาน ICAC เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในการปราบปรามการทุจริตในส่วนของภาครัฐ

3) ในส่วนของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ของ ICAC ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และเป็นผู้เชี่ยวชาญจากสายงานต่าง ๆ อีกทั้งสามารถติดต่อสัมพันธ์ได้อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารระดับสูงของบริษัทและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งทั้งนี้เป็นการส่งผลดีต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ ICAC ทุกฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด และให้ความร่วมมือกันในการทำงาน

4) ICAC มีระบบการตรวจสอบเชิงปฏิบัติการที่ดี ในการจัดทำโครงการต่าง ๆ จะมีการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามลำดับความสำคัญและมีการตรวจสอบอย่างละเอียด มีการจัดทำรายงานที่สมบูรณ์ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดทำโครงการทุกขั้นตอน โดยการนำร่างข้อเสนอแนะมาอภิปรายกับหน่วยงานนั้น ๆ เสียก่อน ก่อนที่นำไปปฏิบัติจริงและจะไม่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อเสนอแนะนั้น ๆ นอกจากในบทความที่มีประเด็นเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต หรือเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการพัฒนาวิธีปฏิบัติงาน

5) ICAC เน้นการทำงานด้วยหลักความโปร่งใสและเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญต่อกลไกต่าง ๆ ซึ่งทำให้มั่นใจถึงความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการเลือกที่ปรึกษาและผู้รับจ้าง การจัดทำสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ และการตรวจตราอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน

6) ICAC มีการดำเนินการเชิงรุกด้วยนโยบายการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ ICAC กับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมตำรวจของแคนาดา และ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

7) ประชาชนส่วนใหญ่ในฮ่องกงเข้าใจเรื่องการทุจริต และตระหนักถึงบทบาทและกลไกของ ICAC ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ICAC เอง

8) มีการขยายความสามารถของหน่วยงานให้ไปช่วยเหลือทั้งองค์กรภาครัฐ และในภาคเอกชนด้วยระบบการให้คำปรึกษาแบบเร่งด่วน และเปิดสายด่วนในการปราบปรามการทุจริต

9) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดเว็บไซต์ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้

นอกจากอำนาจของหน่วยงาน ICAC ตามที่กล่าวไปแล้วนั้น ทางฮ่องกงยังมีมาตรการเสริมเพิ่มเติมเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนอีก ซึ่งมาตรการเหล่านี้ก็เป็นมาตรการสากลที่ใช้ทั่วโลก เช่น การกำหนดให้มีประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) เพื่อแสดงให้เห็นถึงการกระทำที่ไม่สมควร อันเป็นการผิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ , ระบบการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ในส่วนของธุรกิจที่ปัจจุบันได้ทำเพื่อป้องกันการใช้อำนาจแทรกแซง , การจัดให้มีการอบรมสัมมนาจริยธรรมเป็นประจำ เพื่อเสริมสร้างและย้ำเตือนถึงสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงจะมี เป็น

ต้น โดยมาตรการที่กล่าวถึงเหล่านี้ได้ช่วยเสริมสร้างจริยธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมาโดยตลอด ประกอบกับกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาที่มีโทษเด็ดขาด และมีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเรื่อง "ผลประโยชน์ทับซ้อน" น้อยมาก

จากทั้งหมดนี้คือมาตรการที่ฮ่องกงดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐ ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นส่วนช่วยสร้างเสริมให้ประเทศประสบความสำเร็จในการป้องกัน โดยสิ่งสำคัญที่ทางฮ่องกงให้ความสำคัญในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันคือ ระบบของหน่วยงานและตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง รวมทั้งโทษที่ให้ชัดใช้หรือคืนทรัพย์สินที่ได้มาเป็นหลัก เนื่องจากฮ่องกงประสบปัญหาความไม่โปร่งใสในองค์กรตำรวจและตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่มาแต่เดิม จึงทำให้ทางฮ่องกงต้องแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องโดยเน้นการแก้ปัญหาในจุดที่เป็นปัญหาหลักซึ่งก็คือ หน่วยงานและตัวบุคลากรนั่นเอง และหากสามารถลงโทษจนถึงขนาดที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ก็จะเป็นการสร้างมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมายอีกระดับหนึ่งด้วย

3.2.3 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เดิมเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษก่อนที่จะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองเมื่อปี ค.ศ. 1959 โดยสิงคโปร์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการทุจริตคอร์รัปชันในยุคแรก ๆ สมัยที่มีการสร้างชาติใหม่ ๆ เหมือนกับทุก ๆ ประเทศ แต่ภายหลังประเทศสิงคโปร์ก็ได้พัฒนาจัดระเบียบใหม่จนกลายเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันน้อย โดยเห็นได้จากการจัดอันดับของ Transparency International ที่จัดอันดับให้ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าปราศจากการคอร์รัปชันมากที่สุดในโลกเมื่อปี ค.ศ. 1998 และในปี ค.ศ. 2008 และ 2009 จากการใช้ดัชนีการสำรวจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index ; CPI) ประเทศสิงคโปร์ยังได้ถูกจัดอันดับเป็นลำดับที่ 4 และ 3 ของประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดตามลำดับอีกด้วย⁷ อีกทั้ง Political and Economic Risk Consultancy ยังได้จัดอันดับให้ประเทศสิงคโปร์เป็นอันดับ 1 จากทั้งหมด 11 ประเทศในทวีปเอเชีย (เปรียบเทียบรวมทั้งประเทศออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา) ที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย แม้ว่าในปี

⁷ Transparency International, Corruption Perceptions Index [Online], 2010, Available from www.transparency.org

2009 จะถูกจัดอันดับเป็นลำดับที่ 2 รองลงมาจากประเทศออสเตรเลียก็ตาม⁸ ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นได้นับตั้งแต่รัฐบาลของนายลี กวน ยิว ได้เข้ามาบริหารประเทศ พร้อมกับได้มีนโยบายเน้นการรณรงค์ป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์ให้อยู่รอดได้เป็นต้นมา จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานและบัญญัติกฎหมายเพื่อดำเนินการดังกล่าวจนประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทั้งในหน่วยงานและตัวบุคลากรเองอย่างในปัจจุบัน

3.2.3.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสิงคโปร์

ความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เนื่องด้วยความผิดลักษณะนี้เป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องพิจารณาในกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำที่เป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็คือ The Penal Code of Singapore (Chapter 224) โดยได้กำหนดความรับผิดและบทลงโทษไว้ใน Chapter 9 เรื่อง Offences by or relating to Public Servants และ Chapter 11 เรื่อง False Evidence and Offences against Public Justice ทั้งนี้มาตราที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

- Section 161 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับหรือยอมรับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่นนอกเหนือจากค่าตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนดในการกระทำอำนาจหน้าที่ เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือผลตอบแทนในการกระทำตามอำนาจหน้าที่เพื่อช่วยเหลือ , สนับสนุน หรือจัดให้มีบริการอย่างใด ๆ ให้แก่บุคคล โดยเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของรัฐบาลหรือรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง ต้องระวางโทษจำคุกสูงสุด 3 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำและปรับ ในการนี้ความรับผิดยังรวมไปถึงการกระทำของบุคคลที่กำลังจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

- Section 164 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทราบถึงการกระทำผิดของบุคคลทั่วไปตาม Section 162 , 163 เรื่องกรณีบุคคลทั่วไปที่รับผลประโยชน์ใด ๆ มาเพื่อจูงใจหรือตอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในนามของ

⁸ Political & Economic Risk Consultancy, Ltd., Executive Summary of Major Risks in 2010 [Online], 2011. Available from www.asiarisk.com

หน่วยงานของรัฐ แล้วเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมายหรือสนับสนุนการกระทำความผิดของบุคคลนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกสูงสุด 3 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

- Section 165 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรับหรือยอมที่จะรับผลประโยชน์ที่มีค่าอย่างใด ๆ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น จากบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือกำลังจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือธุรกรรมใด ๆ ทางธุรกิจ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้ดำเนินการ หรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในระดับต่ำกว่า หรือจากบุคคลอื่นใดที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยปราศจากการไตร่ตรองหรือทั้ง ๆ ที่รู้ว่าการกระทำนั้นไม่เหมาะสม ต้องระวางโทษจำคุกสูงสุด 2 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

- Section 217 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ เพื่อช่วยเหลือหรือรู้ว่าอาจจะเป็นการช่วยเหลือบุคคลให้พ้นจากการลงโทษตามกฎหมาย หรือให้ได้รับโทษน้อยลง หรือเจตนาเพื่อที่จะเอาคืนมาซึ่งทรัพย์สินใด ๆ ที่ได้มาจากการยึดตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกสูงสุด 2 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

- Section 221 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมหรือขังบุคคลที่กระทำความผิดตามกฎหมาย จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมหรือจงใจช่วยเหลือบุคคลนั้นหลบหนีจากการควบคุม ต้องระวางโทษดังนี้

1) จำคุกสูงสุด 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ที่ถูกควบคุมนั้นถูกกล่าวโทษว่ากระทำความผิดที่มีโทษประหารชีวิต

2) จำคุกสูงสุด 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ที่ถูกควบคุมนั้นถูกกล่าวโทษว่ากระทำความผิดที่มีโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือโทษจำคุกอย่างสูง 10 ปี

3) จำคุกสูงสุด 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ที่ถูกควบคุมนั้นถูกกล่าวโทษว่ากระทำความผิดที่มีโทษจำคุกน้อยกว่า 10 ปี

- Section 222 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมหรือขังบุคคลที่กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาลหรือกระทำการควบคุมตัวตามกฎหมาย จงใจละเว้นการกระทำการตามนั้นหรือจงใจช่วยเหลือบุคคลนั้นให้หลบหนีจากการคุมขังหรือจากการควบคุม ต้องระวางโทษดังนี้

1) จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกสูงสุด 14 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ที่อยู่ในความควบคุมนั้นถูกพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิต

2) จำคุกสูงสุด 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ที่อยู่ในความควบคุมนั้นถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุก 10 ปีขึ้นไป

3) จำคุกสูงสุด 3 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ที่อยู่ในความควบคุมนั้นถูกพิพากษาลงโทษจำคุกน้อยกว่า 10 ปี หรือพิพากษาให้ถูกกักขังควบคุม

สำหรับในส่วนของความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" (Public Servant) นั้นได้มีการให้คำนิยามไว้ใน The Penal code of Singapore ใน Chapter 2 General Explanations โดยกำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอาญา

- เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานความมั่นคง
- ผู้พิพากษา, ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการทางกฎหมายใด ๆ
- เจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรม ที่มีหน้าที่สืบสวน, ทำรายงาน, รับรองความถูกต้องหรือเก็บรักษาเอกสาร, ดูแลหรือจัดการทรัพย์สินใด ๆ, ดำเนินกระบวนการทางศาล, รักษาความสงบเรียบร้อยในศาล อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งรับรองจากศาลแล้วด้วย
- ผู้ช่วยผู้พิพากษาหรือเจ้าพนักงาน
- อนุญาตตุลาการ หรือบุคคลอื่นใดที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือรายงานในนามของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจอื่นใด
- ผู้ที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ต้องโทษ
- เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปกป้อง ป้องกันการกระทำความผิด รวมถึงมีหน้าที่ในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิด, ดูแลผลประโยชน์สาธารณะใด ๆ เช่น ตำรวจ
- เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทั้งในการตรวจสอบ, ยึด, รับในนามของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของรัฐทั้งในการตรวจสอบ, รับรอง, ป้องกัน และเจ้าหน้าที่บริการทางการเงินของรัฐ
- เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ยึด, รับ, ตรวจสอบทรัพย์สินหรือกำหนดจัดเก็บภาษีใด ๆ ในส่วนท้องถิ่น
- เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานคณะกรรมการบริการสาธารณะ

จากกฎหมายทั้งหมดนั้น จะเห็นว่าทางสิงคโปร์ไม่มีการกำหนดความรับผิดที่เป็นกรณีของ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง แต่คงมีบัญญัติไว้ให้อยู่ในขอบข่ายของความรับผิดในฐานะของการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหลัก ประกอบกับความรับผิดฐานต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้เป็นเอกเทศถึงการกระทำบางจำพวกที่ถือว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือนักโทษให้หลบหนีจากการควบคุมหรือคุมขัง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางจริยธรรมสูงจึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมักมีการกระทำความผิดน้อย ซึ่งทำให้ในส่วนของกฎหมายนั้นไม่ได้บังคับใช้มากนัก อีกทั้งจะเห็นได้ว่าการกระทำผิดที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนเหล่านี้จะมีบทลงโทษที่ไม่สูงมาก เว้นแต่ว่ากรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมที่บทลงโทษจะเพิ่มสูงมาก

ขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายของสิงคโปร์เห็นว่าเป็นความผิดที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันประเภทหนึ่งเช่นกัน จึงไม่แยกเป็นหมวดความรับผิดชอบเกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ต่างหาก

3.2.3.2 มาตรการทางกฎหมายในสิงคโปร์

ในส่วนมาตรการในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในประเทศสิงคโปร์นั้น ทางสิงคโปร์เองก็ได้จัดให้มีหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเหมือนในประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีที่มาจากปัญหาคอร์รัปชันในช่วงปี ค.ศ. 1951 ของนายตำรวจระดับชั้นผู้ใหญ่ และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิเศษขึ้นมา ก่อนที่จะปรับเปลี่ยนไปเป็นองค์การอิสระเพื่อการสอบสวนการคอร์รัปชันที่ชื่อว่า สำนักงานสอบสวนการกระทำอันเป็นการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau ; CPIB) ในปี ค.ศ. 1952 เรื่อยมาจนปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานอิสระในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ดำเนินการเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะรวมทั้งกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในราชการเป็นหลัก มีผู้อำนวยการ CPIB ที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีภารกิจหลักได้แก่ การรับและสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตทั้งของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การป้องกันการทุจริตตามที่กฎหมายบัญญัติคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเรื่องการทุจริต ทั้งมีบทลงโทษแก่ผู้แจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จด้วย โดยหน่วยงานนี้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คือ The Prevention of Corruption Act ซึ่งเน้นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ CPIB ในการสืบสวน สอบสวนยึดอายัด และสามารถจับผู้กระทำผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ และมีบทลงโทษในทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิด ก็อาจได้รับโทษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของข้อกล่าวหา นอกเหนือจากความรับผิดในทางอาญา โดยมาตรการลงโทษในทางปกครองนี้ได้แก่

- การปรับหรือการถูกกล่าวหา
- การเลื่อนลดขั้นเงินเดือน
- การถูกลดขั้นหรือตำแหน่ง
- การให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่
- การให้ออกจากราชการ
- การถูกกันให้ได้รับแต่งตั้งเพื่อทำงานสาธารณะในอนาคต และในกรณีที่เจ้าหน้าที่

ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานกระทำการทุจริตเป็นข้าราชการบำนาญ เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นก็จะมิได้รับบำนาญและประโยชน์อื่น ๆ อีกต่อไป

สิ่งสำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้มากประการหนึ่งคือ การที่สิงคโปร์มีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเด็ดขาดในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการทางปกครองเพื่อลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน CPIB ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย ซึ่งในส่วนของกำกับการป้องกันการทุจริตนั้น สิงคโปร์มีการใช้มาตรการหลักต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) มีวิธีปรับปรุงและกระบวนการทบทวนการทำงานที่ล่าช้า เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตรับสินบนจากประชาชน ที่ต้องการการอนุมัติใบอนุญาตที่รวดเร็ว

2) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแถลงว่าตนไม่มีหนี้สินใด ๆ เพราะมีความคิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหนี้สินจะมีแนวโน้มในการทุจริตมากกว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นหนี้

3) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีหน้าที่ในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและการลงทุนต่าง ๆ ของตน รวมทั้งของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำเช่นนั้นทุกปี หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีพฤติกรรมที่ร้ายแรงผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน”

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับอนุญาตให้ยอมรับของขวัญใด ๆ ในรูปแบบของเงินหรืออื่น ๆ จากประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากทางภาครัฐ และไม่อาจรับสิ่งใด ๆ อันทำให้ตนต้องเป็นหนี้หรือมีภาระผูกพันในหน้าที่ต่าง ๆ โดยหากเกิดกรณีเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธในทันที หากไม่สามารถกระทำได้ เพราะผู้ให้มียศที่สูงกว่า เจ้าหน้าที่สามารถรับของขวัญนั้นได้ แต่ต้องมอบของนั้นให้แก่หัวหน้าฝ่าย อย่างไรก็ตามก็ตีเจ้าหน้าที่อาจเก็บของขวัญนั้นไว้ได้ หากได้ชำระเงินในมูลค่าที่เท่ากับกับฝ่ายบัญชีกลาง

5) มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริต หรือการกระทำความผิดที่เป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงิน หรือกระทำการโดยวิธีการใด ๆ ที่จะทำให้ตนมีหนี้สิน
- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
- เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแสดงทรัพย์สินของตนในวันแรกที่ได้รับแต่งตั้งและหลังจากนั้นต้องแสดงทุกปี

จากนั้นต้องแสดงทุกปี

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำการค้า หรือการทำธุรกิจหรือการทำงานนอกเวลาโดยมิได้รับอนุญาต

- เจ้าหน้าที่ของรัฐห้ามรับสิ่งสินทนาการจากประชาชน
- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับหุ้นใด ๆ ที่บริษัทเสนอให้ โดยมีได้รับอนุญาต

6) การให้การศึกษาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน CPIB จะให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการทุจริต เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้และตระหนักถึงผลร้ายของการทุจริต และวิธีการหลีกเลี่ยงการทุจริต เป็นต้น

7) การปรับเงินเดือนนักการเมืองและข้าราชการให้มีรายได้ใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะได้ทำงานให้รัฐอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องไปพะวงกับเรื่องหารายได้พิเศษ

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังมีการออกมาตรการทางปกครอง (Administrative Measures) เพื่อลดโอกาสในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตและการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐและทำให้การทำงานของหน่วยงาน CPIB มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งมาตรการเหล่านี้ ได้แก่

1) การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน CPIB ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยปฏิบัติหน้าที่ของตนกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สีมิว หรือความเชื่อทางศาสนา

2) การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการทุจริตในการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

3) การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่าง ๆ มีความคล่องตัวและกระชับมากขึ้น

4) การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการหมดไป เนื่องจากความล่าช้าอาจเปิดช่องทางให้มีการกระทำทุจริตได้

5) ทบทวนจำนวนเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงจำนวนเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

6) มีข้อความในสัญญา เพื่อเตือนผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่าการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามสัญญานั้น อาจทำให้สัญญาถูกระงับได้

7) ผู้ทำสัญญาใดที่ให้สินบนจะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลเป็นเวลา 5 ปี เว้นแต่ผู้นั้นจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

ปัจจัยสำคัญที่เป็นฐานของการประสบความสำเร็จของหน่วยงาน CPIB ในการต่อสู้กับการกระทำทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนก็คือ การที่ CPIB ได้ทำให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานและให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหน่วยงาน CPIB ถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และมีชื่อเสียงในเรื่องของการดำเนินงานที่เป็นอิสระ โดยปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของ CPIB สามารถสรุปได้ว่าเกิดขึ้นจากเหตุดังต่อไปนี้

1. ผู้นำของประเทศได้ดำเนินการอย่างจริงจังและใส่ใจต่อปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และมีบทลงโทษที่เพียงพอต่อการทำให้เกิดความเกรงกลัว เนื่องจากมีการทบทวนและแก้ไขกฎหมายอยู่เสมอตลอดเวลา

3. หน่วยงาน CPIB ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยไม่คำนึงถึงสถานะตำแหน่งของบุคคล พรรคการเมือง สี่มิวหรือสัญชาติ

4. เจ้าหน้าที่ของ CPIB ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่น มีวินัย อุทิศตนต่อการทำงาน มีความเป็นกลาง โดยได้ยึดถือแนวทางปฏิบัติขององค์กร CPIB ซึ่งก็คือ

- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องซื่อสัตย์สุจริตต่อหน่วยงานและรักษาชื่อเสียงอันดีงาม
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องปฏิบัติงานเพื่อความเป็นหนึ่งเดียวกันและความเป็นกลาง
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการเกรงกลัวและความลำเอียง
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่เข้าไปสืบสวนกรณีใด ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็น

กลางได้

- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่พูดคุยเรื่องทางราชการกับผู้อื่นโดยไม่จำเป็น
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่เปิดเผยลักษณะและรายละเอียดของผู้ให้ข้อมูล
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ส่วนตน

5. หน่วยงาน CPIB มีมาตรฐานการบริการที่ดี มีความเอาใจใส่ต่อประชาชนทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

6. การจัดให้บริการในภาครัฐต้องมีการเรียกเก็บค่าบริการ เพื่อเป็นการลดโอกาสในการที่บุคคลใด ๆ จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรกระทำทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

7. ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการทำงานของหน่วยงาน CPIB และให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายเชิงรุก และให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานของ CPIB

ทั้งหมดนี้คือมาตรการในการควบคุมปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสาเหตุของความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันก็เนื่องมาจากสภาพ

สังคม และกฎหมายเป็นหลัก ที่ให้ความสำคัญแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการควบคุมดูแล รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต้องห้ามและสิทธิประโยชน์ใด ๆ ให้ทัดเทียมกับบุคคลทั่วไปในสังคม เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งวิธีการเหล่านี้เป็นวิธีการในการยับยั้งและขจัดปัญหาได้ดีวิธีหนึ่ง ซึ่งหากนำมาใช้ในประเทศไทยโดยการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในไทย ก็จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้มากขึ้นด้วย

3.2.4 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศหนึ่งที่มีลักษณะสังคมแบ่งแยกเป็นรัฐ คล้ายกับประเทศสหรัฐอเมริกา จึงทำให้มีกฎหมายในระดับรัฐที่หลากหลาย อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีการใช้ระบบกฎหมายแบบผสมทั้ง Common Law และ Civil Law ด้วย แต่ทั้งนี้ก็มีกฎหมายระดับประเทศที่ใช้ในการควบคุมทั้งประเทศโดยการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในส่วนของกฎหมายที่ใช้กับกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นจะพิจารณาเฉพาะกฎหมายหลักระดับประเทศเป็นหลักเท่านั้น โดยประเทศแคนาดานี้ ล่าสุดในการจัดอันดับของ Transparency International ในการจัดลำดับความโปร่งใสจากการใช้ดัชนีการสำรวจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index ; CPI) ในปี ค.ศ. 2008 พบว่า ประเทศแคนาดาถูกจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสปราศจากปัญหาคอร์รัปชันสูงเป็นลำดับที่ 9 และเลื่อนขึ้นมาเป็นอันดับที่ 8 จาก 180 ประเทศทั่วโลกในปี ค.ศ. 2009⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศแคนาดามีปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมไปถึงปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" น้อย ทั้งนี้สาเหตุสำคัญหลัก ๆ ในการควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ได้ดีนั้นส่วนหนึ่งก็มาจากกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่เราจะนำมาพิจารณาประกอบกัน

3.2.4.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศหนึ่งที่เรียกได้ว่าใช้ระบบกฎหมายแบบผสม คือใช้ระบบ Common Law และมีการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแบบ Civil Law ซึ่งดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าจะพิจารณาเฉพาะกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลัก ๆ ในระดับประเทศเท่านั้น โดย

⁹ Transparency International, Corruption Perceptions Index [Online], 2010, Available from www.transparency.org

กฎหมายที่กำหนดความรับผิดในทางอาญาของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นโดยหลักแล้วก็คือ Criminal Code Chapter 46 หรือประมวลกฎหมายอาญาของแคนาดา ซึ่งความผิดลักษณะนี้ถูกบัญญัติไว้ในส่วน Part 4 Offences against The Administration of Law and Justice โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

- Section 119 บุคคลใดที่เป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม หรือเจ้าหน้าที่รัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเจตนาทุจริตรับ , ยอมที่จะรับ หรือพยายามที่จะรับเงิน , ประโยชน์มีค่าอย่างใด โดยกระทำการหรือไม่กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ว่าจะทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ถือว่ามีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 14 ปี

- Section 120 (a) บุคคลใดที่มีตำแหน่งเป็นผู้พิพากษา , ตำรวจ , เจ้าหน้าที่รักษาความสงบ , เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย เจตนาทุจริตรับ , ยอมที่จะรับ หรือพยายามที่จะรับเงิน , ประโยชน์มีค่าอย่างใด โดยกระทำการหรือไม่กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ว่าจะทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม , กล่าวหาหรือสนับสนุนให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น , ป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดถูกควบคุมหรือจับกุมตัว ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ถือว่ามีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 14 ปี

- Section 121 บุคคลใดที่กระทำการดังต่อไปนี้ ถือว่ามีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี

1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรียก , รับ หรือยอมที่จะรับผลประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้ยืม , รางวัล หรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อช่วยเหลือหรือใช้อิทธิพลเข้ากระทำการหรือไม่กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะกระทำตามนั้นได้หรือไม่ก็ตาม ตาม (1)(a)(ii)

2) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐ กระทำการเรียก , รับ หรือยอมที่จะรับผลประโยชน์ใด ๆ จากบุคคลที่ดำเนินการกับรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะทั้งทางตรงหรือทางอ้อม

- Section 122 เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีในหน่วยงานของรัฐ เพื่อกระทำการข้อฉลหรือละเมิดใด ๆ ถือเป็นความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ไม่ว่าจะการกระทำข้อฉลหรือละเมิดใด ๆ นั้นจะเป็นความผิดหรือไม่หากกระทำกับบุคคลอื่น

- Section 128 บุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ที่มีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายอย่างใด ๆ เจตนาที่จะกระทำการประทุมิชอบในการดำเนินการนั้น

หรือกระทำผิดในระหว่างขั้นตอนดำเนินการนั้น ถือว่ามีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี

สำหรับนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตาม Criminal Code นั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่กล่าวมาที่แสดงให้เห็นว่ามีการใช้คำที่หลากหลาย โดยเรียกตามอำนาจหน้าที่ที่ต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถสรุปค่านิยามรวมของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้ว่าหมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้

- 1) เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (Justice) หรือผู้พิพากษา
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Official) ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือคัดเลือกให้มีหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเจ้าหน้าที่ที่ดูแลในหน่วยงานของรัฐ
- 3) เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย (Peace Officer) ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐ , นายอำเภอ , เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ , ตำรวจ , เจ้าหน้าที่ศุลกากร , เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายตรวจคนเข้าเมือง , เจ้าหน้าที่อื่นที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย
- 4) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ (Public Officer) รวมถึงเจ้าหน้าที่ศุลกากร , เจ้าหน้าที่ตำรวจ , เจ้าหน้าที่ทางการทหาร

ทั้งหมดนี้คือความผิดที่กำหนดไว้ใน Criminal Code ของแคนาดา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจะเห็นได้ว่าความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีโทษในทางอาญาเกี่ยวกับกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นั้นมีไม่มากนัก คงมีแต่ความผิดที่เข้าข่ายของการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหลักมากกว่า และจะเห็นว่าโทษที่บังคับตาม Criminal Code นี้คงมีแต่โทษจำคุกเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ทั้งนี้หากพิจารณาในกฎหมายของแคนาดาแล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” อีก แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่มีการกำหนดบทลงโทษในทางอาญาแต่อย่างใด คงมีบทลงโทษในทางปกครองเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีความเห็นว่าการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่สมควรเป็นความผิดทางอาญา เพียงแต่เป็นเพียงการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานจริยธรรมเท่านั้น จึงไม่สมควรที่จะลงโทษด้วยมาตรการทางอาญาขั้นรุนแรง

3.2.4.2 มาตรการทางกฎหมายในแคนาดา

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ประเทศแคนาดาได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ได้โดยเฉพาะ โดยมีกฎหมายในการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อห้ามปฏิบัติ , วิธีการจัดการกับปัญหา , ข้อกำหนดการทำงานภายหลังพ้นจากตำแหน่ง , การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลแก้ไขปัญหา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งมาตรการทั้งหมดนี้ ทางประเทศแคนาดาได้บัญญัติไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับดังต่อไปนี้

1. Conflict of Interests Act เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาในปี ค.ศ. 2007 เพื่อกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะโดยตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับเรื่อง "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ในประเทศแคนาดา โดยหากพิจารณากฎหมาย Conflict of Interests Act แล้ว สามารถสรุปใจความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้ดังนี้

1) Conflict of Interests หมายถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด เพื่อสร้างโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง , ญาติพี่น้อง หรือเพื่อนของตน รวมทั้งเพื่อประโยชน์ของบุคคลโดยไม่เหมาะสมด้วย

2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม Conflict of Interest Act นี้ หมายถึงเจ้าหน้าที่รัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (Public Office Holder) เท่านั้น ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับรัฐมนตรี , เลขาธิการรัฐสภา , ผู้ช่วยรัฐมนตรี , ทีมงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรี , บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภา แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง , ทหาร , ตำรวจ , ผู้พิพากษา

3) Conflict of Interest Act ได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะห้ามกระทำการตามกฎหมายนี้ ได้แก่

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรู้หรือควรจะรู้ได้ว่าการตัดสินใจนั้นเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์

- ห้ามเจ้าหน้าที่ที่เป็นสมาชิกสภา , รัฐมนตรี ลงมติหรือเสนอความเห็นใด ๆ ที่ทำให้เข้าข่าย "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ได้

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจตามกฎหมายของตน ดำเนินการกับบุคคลหรือหน่วยงานใดก่อนเป็นกรณีพิเศษอันดับแรก อย่างไม่เป็นธรรม

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ข้อมูลภายในที่ได้มาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายของตน ที่ยังเป็นความลับ ไม่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อหาประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น โดยไม่สมควร

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะอาศัยตำแหน่งของตน ไปมีอิทธิพลลงใจการตัดสินใจของผู้อื่น เพื่อประโยชน์ของตนเอง , ญาติ , เพื่อน หรือผู้อื่นโดยไม่สมควร

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะวางแผนหรือเสนอต่อหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ โดยการใช้อิทธิพลลงใจให้กระทำการใด ๆ โดยอาศัยอำนาจของตน

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ รวมทั้งสมาชิกในครอบครัวรับของขวัญ หรือประโยชน์ใด ๆ ซึ่งอาจเห็นได้ว่าเป็นการให้เพื่อจูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธาณะนั้นให้กระทำการใดตามอำนาจหน้าที่ของตน เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือได้รับจากญาติ , เพื่อน หรือได้รับจากการแสดงน้ำใจตามธรรมเนียมทั่วไปปกติที่เหมาะสมตามตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธาณะนั้น แต่ทั้งนี้ต้องมีมูลค่ารวมไม่เกิน 1,000 เหรียญ

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา , รัฐมนตรี , เลขาธิการรัฐสภา , ผู้ช่วยรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีใด ๆ รวมทั้งสมาชิกในครอบครัวเดินทางเพื่อการใด ๆ โดยเครื่องบินส่วนตัวหรือเครื่องบินที่ไม่ใช่สำหรับการพาณิชย์ เว้นแต่จะเป็นการเดินทางตามอำนาจหน้าที่ หรือได้รับการยกเว้น หรือได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับดูแลเรื่องจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนก่อน

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา , รัฐมนตรี , เลขาธิการรัฐสภา เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่ตนเองได้ประโยชน์ตอบแทน นอกเหนือจากรายได้ปกติตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา , รัฐมนตรี , เลขาธิการรัฐสภา มีหุ้นส่วนอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐและห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้ผลประโยชน์ตอบแทน เว้นแต่คณะกรรมการกำกับดูแลเรื่องจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ , รัฐมนตรี , เลขาธิการรัฐสภา ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนมี รวมถึงมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นดำเนินการแทน ทำการจัดให้เข้าทำสัญญาหรือให้มีการจ้างงานกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่นั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้สมรส , หุ้นส่วน , ลูก , ญาติพี่น้อง หรือบิดามารดา เว้นแต่เป็นไปตามกระบวนการปกติทั่วไปที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ กระทำดังต่อไปนี้ เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายของตน หรือเป็นการดำเนินการทางการเมือง

(1) เข้าไปมีส่วนร่วมในการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลในวิชาชีพ

(2) ดำเนินหรือจัดการธุรกิจในทางการค้า

(3) เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นใด เว้นแต่คณะกรรมการว่าด้วยจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนเห็นว่าไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของตน

(4) นำหน่วยงานเข้าสู่องค์กรสหภาพใด ๆ

(5) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาที่ได้รับค่าจ้าง หรือ

(6) เป็นหุ้นส่วนที่มีอำนาจสั่งการใด ๆ

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจัดให้มีกองทุนใด ๆ เป็นบางส่วนตัวจากบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในทุก ๆ กรณี

5) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและเปิดเผยทรัพย์สิน , หนี้สินนั้นต่อสาธารณะ รวมถึงที่มาและสาเหตุต่าง ๆ ของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในทุกกรณีต่อสาธารณะ หากไม่ปฏิบัติตามก็มีโทษปรับในทางปกครองด้วย

6) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องเลิก , ถอนหุ้น หรือถอนตัวจากการลงทุนใด ๆ ทั้งหมดที่อาจนำไปสู่ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ได้ หรืออาจใช้วิธีการที่เรียกว่า Blind Trust ก็ได้ โดยเป็นการมอบอำนาจในการดูแลทรัพย์สินให้บุคคลอื่นหรือคณะบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจที่เรียกว่า “ทรัสต์” (Trustee) มาทำหน้าที่หารายได้จากทรัพย์สินแทนเจ้าของแทนตลอดระยะเวลาที่เจ้าของยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นจะไม่สามารถทราบถึงการเคลื่อนไหวใด ๆ ของทรัพย์สินของตนได้

7) กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลเรื่องจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นมาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการกระทำที่เป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน เก็บข้อมูลและรายงานข้อมูลใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ยื่นตามกฎหมาย รวมทั้งหน้าที่ในเชิงสืบสวนสอบสวน , จัดทำรายงาน , ออกคำสั่งใด ๆ และบริหารงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

8) มีข้อกำหนดห้ามดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะไปในทางที่ไม่เหมาะสม , นำข้อมูลลับภายในหน่วยงานมาเผยแพร่ให้บุคคลภายนอก , เข้าไปทำสัญญาหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในการแต่งตั้งบุคคล , เข้าไป

ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐที่ตนเองเกี่ยวข้องโดยตรง ภายหลังจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นแล้ว

2. Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่กำหนดมาตรการที่เกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2004 และได้พัฒนากลายเป็น Conflict of Interest Act อย่างในปัจจุบัน โดยเนื้อหามาตรการที่กำหนดในกฎหมายนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับ Conflict of Interest Act ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ทั้งหมดนี้คือมาตรการทางกฎหมายที่ประเทศแคนาดาจัดทำขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีมาตรการหลักอยู่ที่ Conflict of Interest Act เป็นหลักที่กำหนดถึงหลักการที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ และจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาในเชิงจริยธรรมเป็นหลัก อีกทั้งยังมีมาตรการลงโทษที่บังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดห้ามกระทำการที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ตามกฎหมาย ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการลงโทษในทางวินัยซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาลงโทษเป็นหลัก ซึ่งทั้งหมดนี้มีลักษณะคล้ายกับวิธีการที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทยที่มีกฎหมายบัญญัติความรับผิดไว้ และมีกฎหมายที่เป็นมาตรการในทางปกครองมาดูแลอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

3.3 วิเคราะห์มาตรการเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในนานาประเทศนั้น จะเห็นว่าแต่ละประเทศต่างก็มีรูปแบบเฉพาะตัวที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในด้านการกำหนดประเภทของความรับผิด, โทษ รวมการกำหนดบทนิยาม เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละประเทศต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียที่สามารถนำมาพิจารณาเป็นแนวทางประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ ในที่นี้สามารถเปรียบเทียบกฎหมายในประเทศต่าง ๆ เป็นตารางเพื่อพิจารณาได้ ดังนี้

ประเทศ	กฎหมายที่บังคับใช้	นิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐ	การกระทำที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน	โทษ	หน่วยงานของรัฐที่ดูแล
ฟินแลนด์	ประมวลกฎหมายอาญา The Penal Code of Finland	1. บุคคลที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานหรือให้บริการในนามของรัฐ, รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทางศาสนา 2. บุคคลที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงบุคคลที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3. บุคคลที่ใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในการออกคำสั่งที่ผูกพันบุคคลอื่น หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ สิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่น 4. บุคคลที่เป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐตามสัญญาจ้างงาน 5. เจ้าหน้าที่ต่างประเทศที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานในต่างประเทศ ที่ทำงานอยู่ในประเทศ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ (Foreign Public Official)	- เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยความลับทางราชการ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้วก็ตาม โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการเปิดเผยนั้นต้อง (1) เป็นการเปิดเผยเอกสารหรือข้อมูลที่เป็นความลับทางราชการ ภายใต้กฎหมายที่กำหนดให้เป็นความลับและห้ามเปิดเผย หรือ (2) แสวงหาประโยชน์จากการใช้เอกสารหรือข้อมูลลับนั้น เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น - เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องสมควรเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น หรือเพื่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยการ (1) ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้กระทำการหรืออยู่ในช่วงเตรียมพร้อมสำหรับการกระทำดังกล่าว หรือเมื่อใช้อำนาจรัฐนั้นในตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ (2) ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้องสมควรกับบุคคลที่อยู่ภายใต้คำสั่งหรือการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น	1. โทษจำคุก 2. โทษปรับ (Day Fine) 3. โทษตักเตือน (Warning) 4. โทษให้ออกจากราชการ	ไม่มี
ฮ่องกง	1. กฎหมายเฉพาะ Prevention of Bribery Ordinance - Chapter 201 2. กฎหมาย Common Law Misconduct in Public Office	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ และได้รับรายได้จากหน่วยงานนั้นไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร และรวมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐด้วย	- ห้ามมิให้ลูกจ้างของรัฐรับหรือเรียกเอาประโยชน์ใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา - ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาทำการแสวงหาประโยชน์หรือรับประโยชน์ใด ๆ โดยปราศจากอำนาจหรือเหตุผลอันสมควร อันเนื่องมาจาก (1) การกระทำหรือไมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในหน้าที่ของตน (2) การเร่ง , การชะลอ , การกีด	โทษปรับ โทษจำคุก และโทษชดใช้ค่าเสียหายหรือคืนประโยชน์ที่ได้มา (แยกจากกันไม่ได้)	คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC)

			<p>ขวาง หรือการหลีกเลี่ยงการดำเนินการใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะกระทำด้วยตนเองหรือสั่งการผ่านผู้อื่นที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน หรือ</p> <p>(3) ช่วยเหลือ , สนับสนุน , ชักชวน หรือทำให้ล่าช้าแก่บุคคลที่เป็นคู่ค้าทางธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐ</p> <p>- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาแสวงหาประโยชน์หรือรับเอาประโยชน์ใด ๆ โดยปราศจากอำนาจหรือเหตุผลอันสมควร เพื่อเป็นลู่จูงใจหรือของตอบแทนอันเนื่องมาจากการให้ความช่วยเหลือ , สนับสนุน หรือใช้อิทธิพล</p> <p>(1) จากการช่วยเหลือ , การดำเนินการ หรือการจัดหามาให้ตามสัญญาใด ๆ ที่เป็นการให้บริการหรือจัดให้มีสิ่งใด ๆ ที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดผลตามสัญญานั้น หรือ</p> <p>(2) เพื่อประโยชน์ในการชำระราคาหรือจัดให้มีการกำหนดราคาเป็นอย่างอื่นตามสัญญานั้น</p>		
สิงคโปร์	<p>ประมวลกฎหมายอาญา</p> <p>The Penal Code of Singapore</p>	<p>1. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานความมั่นคง</p> <p>2. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา , เจ้าหน้าที่ศาล</p> <p>3. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปกป้อง ป้องกันการกระทำ ความผิด เช่น ตำรวจ</p> <p>4. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ทางการเงินของรัฐ</p> <p>5. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานคณะกรรมการบริการสาธารณะ</p>	<p>- รับหรือยอมรับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่น นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือผลตอบแทนในการกระทำตามอำนาจหน้าที่เพื่อช่วยเหลือใด ๆ แก่บุคคล โดยเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น</p> <p>- ทราบถึงการกระทำความผิด เรื่องรับผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำหรือไม่กระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในนามของหน่วยงานของรัฐ แล้วเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมาย</p> <p>- รับหรือยอมที่จะรับผลประโยชน์ที่มีค่าอย่างใด ๆ เพื่อตนเองหรือผู้อื่นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือกำลังจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือธุรกรรมใด ๆ ทางธุรกิจ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้ดำเนินการ</p>	<p>1. จำคุกและปรับ</p> <p>2. การลดชั้นเงินเดือน</p> <p>3. การลดชั้นหรือตำแหน่ง</p> <p>4. การให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่</p> <p>5. การให้ออกจากราชการ</p> <p>6. การตัดมิให้ได้รับบำนาญและประโยชน์อื่น ๆ อีกต่อไป</p>	<p>สำนักงานสอบสวนการกระทำอันเป็นการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau ; CPIB)</p>

			<p>- ทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ เพื่อช่วยเหลือหรือ อาจจะเป็นการช่วยเหลือบุคคลให้พ้นจากการลงโทษตามกฎหมาย หรือให้ได้รับโทษน้อยลง</p> <p>- ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมหรือสั่งบุคคลที่กระทำความผิดตามกฎหมาย จงใจละเว้นการปฏิบัติการควบคุมหรือช่วยเหลือบุคคลนั้นหลบหนีจากการควบคุม</p> <p>- ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมหรือสั่งบุคคลที่กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาล หรือจงใจละเว้นการกระทำการตามนั้นหรือจงใจช่วยเหลือบุคคลนั้นให้หลบหนี</p>		
<p>แคนาดา</p>	<p>1. กฎหมายอาญา Criminal Code - Chapter 46</p> <p>2. กฎหมายเฉพาะ Conflict of Interest Act</p>	<p>1. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ</p> <p>2. เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา</p> <p>3. เจ้าหน้าที่ที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น ตำรวจ</p> <p>4. เจ้าหน้าที่รัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (Public Office Holder)</p>	<p>- เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมหรือเจ้าหน้าที่รัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เจตนาทุจริตรับ , ยอมที่จะรับ หรือพยายามที่จะรับเงิน , ประโยชน์มีค่าอย่างใด โดยกระทำการหรือไม่กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น</p> <p>- ผู้พิพากษา , ตำรวจ , เจ้าหน้าที่รักษาความสงบ , เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย เจตนาทุจริตรับ , ยอมที่จะรับ หรือพยายามที่จะรับเงิน , ประโยชน์มีค่าอย่างใด โดยกระทำการหรือไม่กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม</p> <p>- เจ้าหน้าที่ของรัฐ เรียก , รับ หรือยอมที่จะรับผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อช่วยเหลือหรือใช้อิทธิพลเข้ากระทำการหรือไม่กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะกระทำตามนั้นได้หรือไม่ก็ตาม</p> <p>- เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการเรียก , รับ หรือยอมที่จะรับผลประโยชน์</p>	<p>1. จำคุก</p> <p>2. มาตรการทางบริหาร</p>	<p>คณะกรรมการกำกับดูแลเรื่องจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อน (Ethics Commissioner)</p>

			<p>ใด ๆ จากบุคคลที่ดำเนิน การกับรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่นไม่ว่าทั้งทาง ตรงหรือทางอ้อม</p> <ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ ในหน่วยงานของรัฐ เพื่อกระทำการ ข้อหลหรือละเมิดใด ๆ ต่อบุคคลอื่น - เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ที่มีอำนาจในการดำเนินการ ตามกฎหมายอย่างใด ๆ เจตนาที่จะ กระทำการประทุมิชอบในการ ดำเนินการนั้น หรือกระทำผิดใน ระหว่างขั้นตอนดำเนินการนั้น - เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะใช้อำนาจตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน หาก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรู้หรือควรจะมี ด้ว่าการตัดสินใจนั้นเป็นผล ประโยชน์ทับซ้อน - เจ้าหน้าที่สมาชิกสภา , รัฐมนตรี ลงมติหรือเสนอความเห็นใด ๆ ที่ทำให้เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน - เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะใช้อำนาจตามกฎหมาย ของตน ดำเนินการกับบุคคลหรือ หน่วยงานใดก่อนเป็นกรณีพิเศษ อันสืบแรก อย่างไม่เป็นธรรม - เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะใช้ข้อมูลภายในที่ได้มา จากการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ด้วยกฎหมายของตน ที่ยังเป็น ความลับ ไม่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อหาประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น โดยไม่สมควร - เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะอาศัยตำแหน่งของตน ไป มีอิทธิพลจูงใจการตัดสินใจของผู้อื่น เพื่อประโยชน์ของตน เอง ,ญาติ , เพื่อน หรือผู้อื่นโดยไม่สมควร - เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะวางแผนหรือเสนอต่อ หน่วยงานภายนอกอื่น ๆ โดยการใช้อิทธิพลจูงใจให้กระทำการใด ๆ โดย อาศัยอำนาจของตน - เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะ และสมาชิกในครอบครัว 		
--	--	--	---	--	--

			<p>รับของขวัญ หรือประโยชน์ใด ๆ ซึ่งอาจเห็นได้ว่าเป็นการให้เพื่อจูงใจ</p> <p>เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นให้ทำการใดตามอำนาจหน้าที่ของตน เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย</p> <p>- เจ้าหน้าที่ของรัฐสภา , รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีใด ๆ รวมทั้งสมาชิกในครอบครัวเดินทางเพื่อการใด ๆ โดยเครื่องบินส่วนตัว หรือเครื่องบินมิใช่สำหรับการพาณิชย์ เว้นแต่จะเป็นการเดินทางตามอำนาจหน้าที่ หรือได้รับการยกเว้น หรือได้รับอนุญาต</p> <p>- เจ้าหน้าที่ของรัฐสภา , รัฐมนตรี เข้าเป็นผู้สัญญาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ตนเองได้ประโยชน์ตอบแทน นอกเหนือจากรายได้ปกติตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>- เจ้าหน้าที่ของรัฐสภา , รัฐมนตรี มีหุ้นส่วนอยู่ในห้างหุ้น ส่วนหรือบริษัทที่เป็นผู้สัญญาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้ผลประโยชน์ตอบแทน</p> <p>- เจ้าหน้าที่ของรัฐ , รัฐมนตรี ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนมีส่วนร่วมถึงมอบอำนาจ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นดำเนินการแทน ทำการจัดให้เข้าทำสัญญาหรือให้มีการจ้างงานกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่นั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้สมรส , หุ้นส่วน , ลูก , ญาติพี่น้อง หรือบิดามารดา เว้นแต่เป็นไปตามกระบวนการปกติทั่วไปที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด</p> <p>- เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ กระทำดังต่อไปนี้ เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายของตน หรือเป็นการดำเนินการทางการเมือง</p> <p>(1) เข้าไปมีส่วนร่วมในการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลในวิชาชีพ</p> <p>(2) ดำเนินหรือจัดการธุรกิจ ในทางการค้า</p>		
--	--	--	---	--	--

			(3) เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นใด (4) นำหน่วยงานเข้าสู่องค์กร สภภาพใด ๆ (5) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาที่ ได้รับความจ้าง (6) เป็นหุ้นส่วนที่มีอำนาจสั่ง การใด ๆ - เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะจัดให้มีกองทุนใด ๆ เป็น การส่วนตัวจากบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ที่เป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน		
--	--	--	---	--	--

จากตารางวิเคราะห์มาตรการเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเห็นว่าแต่ละประเทศต่างก็มีลักษณะมาตรการแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมในประเทศนั้น ๆ เช่น ในประเทศฟินแลนด์จะไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลเรื่อง “ผลประโยชน์ทับซ้อน” แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่สูง การบังคับใช้กฎหมายจึงมีเพียงแค่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็เพียงพอแล้ว ตรงกันข้ามกับในเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงและประเทศสิงคโปร์ที่มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลโดยเฉพาะ เนื่องจากสภาพสังคมที่เคยมีการทุจริตคอร์รัปชันมาก่อน จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีมาตรฐานสูงขึ้นมาเพื่อติดตามดำเนินการเรื่องนี้เป็นการเฉพาะเป็นต้น

ในส่วน of ลักษณะความรับผิดและโทษนั้น ก็มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศเช่นกัน เช่น โทษในแต่ละประเทศนอกจากจะมีโทษจำคุกและปรับเหมือนกันแล้ว บางประเทศก็มีโทษเป็นมาตรการเสริมทางบริหาร เช่น ลดขั้นเงินเดือน หรือแม้แต่คืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต เป็นต้น อีกทั้งลักษณะความรับผิดของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งในทุก ๆ ประเทศนอกเหนือจากความรับผิดกรณีทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก็มีการกำหนดถึงการกระทำที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” แตกต่างกันไปอีกด้วย เช่น ประเทศฟินแลนด์และแคนาดาถือว่าการเปิดเผยความลับ หรือการกระทำโดยอาศัยอำนาจภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นการกระทำที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในขณะที่เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงและประเทศสิงคโปร์ไม่มี เป็นต้น

กฎหมายที่บังคับใช้ในแต่ละประเทศก็เป็นอีกจุดหนึ่งที่มีความแตกต่าง โดยในบางประเทศ ก็จะมีกฎหมายที่ดูแลเรื่อง "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศแคนาดา เป็นต้น ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ คงเพียงใช้กฎหมายที่มีโทษในทางอาญาเป็นการทั่วไป มาควบคุมดูแลกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เหล่านี้เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากสภาพสังคมและการให้ความสำคัญกับปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นี้เป็นสองปัจจัยหลักในการกำหนดให้มีกฎหมายหลัก หรือกฎหมายเฉพาะมาคอยควบคุมดูแล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในไทยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางอาญาของ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม แม้ว่าสำหรับประเทศไทยจะเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งเป็นที่สนใจเมื่อไม่นานมานี้ ทำให้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรงนั้นเพิ่งจะเริ่มมีการบัญญัติขึ้น ส่งผลให้การใช้กฎหมายเพื่อควบคุมแก้ไขปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นั้นอาจมีความบกพร่องอยู่บ้าง แต่ในกฎหมายอื่น ๆ ของไทยหลาย ๆ ฉบับต่างก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" อยู่เช่นเดียวกัน แม้ว่าจะไม่ใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมโดยตรงก็ตาม แต่ในกรณีเช่นนี้ หากพิจารณาตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายของไทยโดยรวมแล้ว จะพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีความหลากหลายตามแต่ลักษณะประเภทของกฎหมาย อีกทั้งในกฎหมายเหล่านั้นยังมีมาตรการควบคุม การแก้ไข และความรับผิดแตกต่างกันออกไป ส่งผลให้กฎหมายมีความซ้ำซ้อนกันมากและขาดความเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาในหลาย ๆ ประการ ดังนั้นการศึกษาวិเคราะห์มาตรการของไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเฉพาะให้สมบูรณ์ขึ้นต่อไป

4.1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น เนื่องด้วย "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการเป็นหลัก ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นมีจำนวนมาก โดยในกฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีขอบเขตและลักษณะของความรับผิดแตกต่างกันออกไปตามแต่ประเภทของกฎหมายนั้น ๆ แต่ทั้งนี้ก็ยังมียกกฎหมายประเภทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก ซึ่งทั้งหมดสามารถแยกเป็นหมวดหมู่ได้ ดังต่อไปนี้

4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ตระหนักถึงคุณค่า ความสำคัญของผลประโยชน์บ้านเมืองเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่มีการกำหนดหน้าที่ เงื่อนไขต่าง ๆ เป็นลำดับมานับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่มาก เป็นผู้ที่จะกระทำการแทนรัฐ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ทำให้บุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่ ต้องมีความรับผิดชอบอย่างสูง เพราะหากก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว จะสร้างผลกระทบเป็น จำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐธรรมนูญได้มีการพัฒนาเพิ่มเติมรวมไปถึงด้านคุณธรรมและ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะด้วย ซึ่งภายหลังได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพิ่มเติมขึ้นมา เช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ยังคงเห็น ความสำคัญของหลักการเดิมนี้อยู่

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการ กระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกี่ยวข้องกับผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวัตถุประสงค์ของการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็เพื่อลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้องที่อาจจะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวและเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 12 ส่วนที่ 2 เรื่องการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตั้งแต่มาตรา 265 - 269 ดังนี้

มาตรา 265 "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

- (1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- (2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือ บริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
- (3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ

รัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(4) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 48

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ให้นำความใน (2)(3) และ (4) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีไม่ใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรา 48 นี้ด้วย”

มาตรานี้ ร่างขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการหรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการ โดยคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เปลี่ยนแปลงให้ครอบคลุมถึงมาตรา 48 พร้อมทั้งขยายบังคับบุคคลจากเดิม ให้บังคับใช้เพิ่มเติมไปถึงคู่สมรส บุตร และบุคคลอื่น¹ ก็คือการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจหน้าที่เข้ามาแทรกแซงเพื่อหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นลักษณะของการกระทำที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” อย่างหนึ่ง

มาตรา 266 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

¹ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 256-257.

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

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

มาตรานี้เน้นในด้านการป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยการใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบและใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ทั้งกรณีการแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการบริหารงานบุคคลตามปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทั้งหมดนี้ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่กำหนดเพิ่มเติมไว้ให้รวมถึงสมาชิกวุฒิสภา พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามมิให้แทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ได้ด้วย² อันเป็นเรื่องป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่เข้าแทรกแซงเพื่อหาผลประโยชน์ หรือที่เรียกว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เช่นกัน

มาตรา 267 “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย”

มาตรานี้มีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา 265 แต่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตน หรือเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้เสีย เว้นแต่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถที่จะดำรงตำแหน่งประธานการกีฬาแห่งประเทศไทยตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540³ คือห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทำการใดที่เป็นลักษณะของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ด้วย

² สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 257-258.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.

มาตรา 268 “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรานี้เป็นส่วนเสริมของมาตรา 267 เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น อันเป็นข้อยกเว้นของการกระทำที่เป็นกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย⁴

มาตรา 269 “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่งมิได้

บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 259 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เจตนารมณ์ตามมาตรานี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริต และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ โดยคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มเติมบทบัญญัติวรรคสามที่เกี่ยวกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย⁵ ทั้งนี้การจำกัดสิทธิในการถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่กำหนดในมาตรา 269 นี้ เป็นการป้องกันมิให้มีการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น เพื่อแทรกแซงกิจการและหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง อันเป็นกรณีของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ด้วย ซึ่ง

⁴ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 259.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 259-260.

การกำหนดให้การจำกัดสิทธิเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น มีกฎหมายที่จำกัดสิทธิตามมาตรา นี้ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
4. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.

จากมาตราที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามกระทำการที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ไม่รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐด้วย อีกทั้งหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องนี้ก็ตามรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษแต่อย่างใด คงส่งผลแต่เพียงให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งที่เป็นอยู่อันเป็นมาตรการในทางปกครองเท่านั้น ซึ่งแม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะไม่มีบทลงโทษในทางอาญา แต่ปัจจุบันก็ได้มีการกำหนดบทลงโทษในทางอาญาไว้แล้ว โดยนำไปบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแทน รัฐธรรมนูญคงเพียงแต่กำหนดหลักการของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ไม่รวมถึงมาตรการควบคุมและลงโทษแต่อย่างใด ดังนั้นแล้วโทษทางอาญาของผู้ที่กระทำการอันมีลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นจึงต้องพิจารณาในกฎหมายอื่น ๆ ประกอบด้วย

4.1.2 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา เป็นหนึ่งในกฎหมายสำคัญที่ยังคงให้ความสำคัญในการควบคุมสังคมให้อยู่ในความปกติสุขมานับตั้งแต่อดีต อันเนื่องมาจากประมวลกฎหมายอาญาได้มีการกำหนดฐานความผิดต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสังคมนั้น และหากผู้ใดฝ่าฝืนนั้นก็จะถูกลงโทษตามบทลงโทษที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นการกระทำอีกประเภทหนึ่งที่เข้าข่ายมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แม้ว่าในประมวลกฎหมายอาญาจะไม่มีบัญญัติถึงความรับผิดของเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่ก็หากพิจารณาถึงลักษณะการกระทำแล้วก็

สามารถเทียบเคียงองค์ประกอบของฐานความผิดที่มีในประมวลกฎหมายอาญาได้ ดังจะเห็นได้ในบทบัญญัติภาคความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง และลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ที่มีบทบัญญัติความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 147 "ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สิน เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท"

มาตรา 152 "ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท"

มาตรา 157 "ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรา 164 "ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำโดยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรา 200 "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือคนหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษ หรือให้รับโทษน้อยลงต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท"

ถ้าการกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นการเพื่อจะแก้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องรับโทษ รับโทษหนักขึ้น หรือต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท"

จากมาตราทั้งหมดนี้ คือบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดทางอาญาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันทั่วไปที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา แต่กรณีความผิดข้างต้นนี้เป็นความผิดที่เป็นลักษณะของ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ที่มีลักษณะการกระทำเข้าข่ายตามประมวลกฎหมายอาญา โดยคำว่า "เจ้าพนักงาน"

ตามประมวลกฎหมายอาญานี้ หากพิจารณาตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยวินิจฉัยมาแล้วจะแบ่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาออกเป็น 2 ประเภท คือผู้ที่ได้แต่งตั้งจากรัฐบาลไทยให้ปฏิบัติราชการที่เป็นข้าราชการ มิใช่เป็นลูกจ้าง และบุคคลประเภทที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ⁶ ซึ่งทั้ง 2 กรณีต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งสิ้น โดยลักษณะการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายทั้งหมดนี้ ล้วนเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตรงที่เป็นการกระทำของเจ้าพนักงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ได้กระทำการที่อาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ในด้านต่าง ๆ เข้าดำเนินการ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยปราศจากการเข้าเรียกร้องขอประโยชน์ใด ๆ จากผู้อื่น ซึ่งโทษสูงสุดของการกระทำนี้ลักษณะนี้คือจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับเป็นจำนวนสูงสุดถึง 40,000 บาทไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานหรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งกระบวนกรยุติธรรมก็ตาม

4.1.3 กฎหมายเฉพาะที่กำหนดเจาะจงถึงเจ้าหน้าที่เฉพาะกลุ่ม

กฎหมายเฉพาะที่กำหนดเจาะจงถึงเจ้าหน้าที่เฉพาะกลุ่มเป็นกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันและ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เช่นกัน แต่กลุ่มกฎหมายนี้จะบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะทางตามที่กำหนดในกฎหมายกับเจ้าหน้าที่บางประเภทเท่านั้น ไม่ใช่บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการทั่ว ๆ ไป ซึ่งกฎหมายที่เป็นการเฉพาะนี้ได้แก่

4.1.3.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใช้มาเป็นเวลานานแล้ว โดยประกาศเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2502 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เก่าแก่เป็นอย่างมาก กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเนื่องจากกรณีที่มีรัฐได้ลงทุนจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ อีกทั้งยังได้มีการเข้าไปถือหุ้นในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วยในบางกรณี แต่เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ต่างไม่ถูกผูกมัดตามระเบียบราชการ

⁶ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, *รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 60 ปีการศึกษา 2550 เล่ม 6* (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2550), หน้า 119-124.

เพราะเป็นหน่วยงานเอกชนเป็นหลัก ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่ในขอบเขตที่จะถูกควบคุมหรือลงโทษได้ จึงต้องมีการกำหนดความผิดและโทษเกี่ยวกับพนักงานในองค์การของรัฐเหล่านี้ไว้

โดยจากเหตุผลในการประกาศกฎหมายนี้ทำให้มีการให้บทนิยามของคำว่า "พนักงาน" ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายถึงผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนใด ๆ ที่ทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นของรัฐ และได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนใด ๆ จากหน่วยงานนั้น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงเจ้าพนักงานตามกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่า "พนักงาน" ตามกฎหมายฉบับนี้คือบุคคลใด ๆ ที่ทำงานในหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ที่ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับอื่นอยู่แล้ว

แม้ว่าคำว่า "พนักงาน" ตามกฎหมายฉบับนี้จะไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในนิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระยะหลังมักจะนิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ให้หมายความรวมถึงพนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งหากพิจารณาแล้วรัฐวิสาหกิจก็คือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนใด ๆ ที่รัฐถือหุ้นหรือถือหุ้นทั้งหมดหรือเกินกว่าร้อยละ 50 นั่นเอง ทำให้ "พนักงาน" ตามกฎหมายฉบับนี้จึงกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย หรือเปรียบได้ว่าพนักงานในรัฐวิสาหกิจคือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายในปัจจุบัน

ในส่วนสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้นั้น ได้กำหนดความผิดของพนักงานในองค์การของรัฐที่กระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบ การคอร์รัปชัน ซึ่งเกี่ยวเนื่องรวมไปถึงกรณีการกระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ด้วย โดยหากพิจารณาแล้ว ลักษณะความผิดตามกฎหมายนี้ก็จะมี ความคล้ายคลึงกับประมวลกฎหมายอาญาในภาคความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ทั้งนี้มาตราสำคัญที่กำหนดความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ได้แก่

มาตรา 4 "ผู้ใดเป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สิน เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท"

มาตรา 8 "ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท"

มาตรา 9 "ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท"

มาตรา 11 "ผู้ใดเป็นพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ลักษณะการกระทำที่เป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ต่างก็มีลักษณะองค์ประกอบเหมือนกับในประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดให้การกระทำของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดที่ได้กระทำการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ โดยปราศจากการเรียกร้องประโยชน์ใด ๆ จากผู้อื่นเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเก่าแล้วจึงมีการกำหนดอัตราโทษที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบในปัจจุบัน ซึ่งโทษจำคุกสูงสุดตามกฎหมายนี้คือ 20 ปีเท่านั้น และโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 40,000 บาทเทียบเท่าตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบัน

4.1.3.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เน้นในการจัดการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการบริหารราชการในปัจจุบัน ซึ่งหากพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" แล้ว การบริหารทรัพยากรบุคคลก็ต้องมีการควบคุมให้อยู่ในกรอบ มิให้มีการกระทำใดที่เป็นการข้องเกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ได้ ดังนั้นมาตราที่เกี่ยวข้องกับกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนี้อาจเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการต้องประพฤติตนให้อยู่ในกรอบจริยธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำเช่นนี้ได้ ซึ่งมาตราที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของข้าราชการมีดังต่อไปนี้

มาตรา 82 "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
- (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- (6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
- (7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
- (8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
- (9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย
- (10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย
- (11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ."

มาตรา 83 "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้

- (1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าการรายงานเท็จด้วย
- (2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

- (3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
- (4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
- (5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียหายแก่เกียรติหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- (6) ต้องไม่เป็นการรวมกันผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
- (7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวน กัดขี หรือขัดแย้งกันในการปฏิบัติราชการ
- (8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.
- (9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กัดขี หรือขัดแย้งประชาชนผู้ติดต่อราชการ
- (10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ."

มาตรา 84 "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย"

มาตรา 85 "การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
- (2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- (3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
- (4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (5) ดูหมิ่น เหยียดหยาม กัดขี ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
- (6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

มาตรา 88 "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทาง วินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัยโทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก"

บทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของข้าราชการ พลเรือน ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ในการที่จะกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของ ข้าราชการเป็นการทั่วไปที่ห้ามดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้ง "ผลประโยชน์ทับ ซ้อน" ด้วย หากฝ่าฝืนก็จะถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางวินัยที่อาจถูกลงโทษได้ ซึ่งโทษนั้นจะเป็นโทษ ทางวินัยอันเป็นมาตรการในทางปกครองเป็นหลัก ไม่ได้ว่าเป็นโทษในทางอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น แล้วหากข้าราชการพลเรือนกระทำการใดที่ฝ่าฝืนกฎหมายนี้อาจถูกลงโทษทางวินัยและอาจถูก ลงโทษตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความรับผิดชอบทางอาญาได้อีกด้วย

4.1.3.4 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ เกี่ยวข้องกับการลงทุนในหลักทรัพย์ใด ๆ ซึ่งการลงทุนใด ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องใช้ข้อมูลและความรู้ ในการพิจารณาตัดสินใจเข้าลงทุน ดังนั้นแล้วหากเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยประโยชน์ที่ตนมีส่วน เกี่ยวข้องในข้อมูลนั้นเพื่อบุคคลใดเป็นการเฉพาะนั้นด้วย ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการ ลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ โดยการกระทำในลักษณะนี้ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ซึ่ง ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 241 "ในการซื้อหรือขายซึ่งหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือ หลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการซื้อหรือขายหรือเสนอซื้อ

หรือเสนอขายหรือชักชวนให้บุคคลอื่นซื้อหรือขายหรือเสนอซื้อหรือเสนอขายซึ่งหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชนและตนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้น และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำเพื่อประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น หรือนำข้อเท็จจริงเช่นนั้นออกเปิดเผยเพื่อให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวโดยตนได้รับประโยชน์ตอบแทน

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ บุคคลตามวรรคหนึ่งให้รวมถึง

(3) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานของตลาดหลักทรัพย์ หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือฐานะที่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์อันได้จากการปฏิบัติหน้าที่"

มาตรา 296 "ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 238 มาตรา 239 มาตรา 240 มาตรา 241 หรือมาตรา 243 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือทั้งจะได้ปรับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการกระทำที่กฎหมายหลักทรัพย์กำหนดว่าเป็นความผิดฐานใช้ข้อมูลภายในในการซื้อขายหลักทรัพย์นี้ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกลุ่ม ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์เท่านั้น โดยลักษณะการกระทำเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลภายในที่ตนได้มาในตลาดหลักทรัพย์ อันเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่มาแสวงหาประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน โดยกฎหมายหลักทรัพย์นี้ได้กำหนดให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้เป็นความผิดที่มีบทลงโทษทางอาญาทั้งจำและปรับ แต่โทษปรับจะมีอัตราที่ไม่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำผิดเป็นหลักเช่นเดียวกับโทษปรับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

4.1.4 กฎหมายที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ปัจจุบันการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยนั้น ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นการเฉพาะ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ และเป็นการจัดระบบให้มีการทำงานกันอย่างมีเอกภาพภายใต้มาตรฐานการทำงานเดียวกัน ซึ่งหน่วยงานที่ว่านี้ได้มีการจัดตั้งขึ้นมานานแล้วโดยแต่เดิมมีชื่อว่า สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่ในปี พ.ศ. 2542 ก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานใหม่โดยเปลี่ยนไปใช้ชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งปัจจุบันนี้ก็เป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย ก่อนที่จะส่งฟ้องให้ศาลพิจารณาในชั้นตอนต่อไป ซึ่งในการที่ ป.ป.ช. จะดำเนินคดีได้นั้นจำต้องมีกฎหมายที่กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจของ ป.ป.ช. ในการที่จะสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีได้ โดยกฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวนี้มีดังต่อไปนี้

4.1.4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ได้ตราขึ้น สืบเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้ต้องมีการออกกฎหมายมาช่วยเพื่อกำหนดหน้าที่ กฎเกณฑ์ รายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ต้องห้ามด้วย ซึ่งการกระทำที่ต้องห้ามอย่างหนึ่งตามกฎหมายนี้ก็คือเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้บทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมายนี้ได้บัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะในหมวด 9 เรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 100 "ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญา กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ"

มาตรา 101 "ให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์"

มาตรา 102 "บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน"

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามหมวด 9 เรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 100 นี้ได้กำหนดให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเท่านั้น ซึ่งทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการอาศัยอำนาจตามมาตรา 100

กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการตามมาตรา 100 โดยการออกประกาศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง “กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544” ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 100 หมายถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่า นั้น ดังนั้นแล้วหลักการสำคัญตามมาตรา 100 - 102 ต่างเป็นหลักการสำคัญที่บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอันเป็นข้อห้ามต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งสรุปแล้วข้อห้ามเหล่านี้ได้แก่

1. ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดำเนินการเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ
2. ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเข้าเป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบอยู่
3. ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้รับสัมปทาน ดำเนินคดีรับสัมปทาน หรือคงไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ อันมีลักษณะผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าจะส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดก็ตาม
4. ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) สังกัดอยู่
5. ห้ามคู่สมรสของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือบุคคลที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมาไม่ถึง 2 ปีกระทำการใดอันเป็นกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวตามมาตรา 100 โดยอนุโลมด้วย
6. หากการกระทำเหล่านี้ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นการกระทำภายใต้อำนาจเพื่อการบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการเข้าดำเนินการที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 5 ของหุ้นทั้งหมดและไม่ใช่เป็นบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐและได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้ว

มาตรา 103 “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดย

อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดย
 ธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่ง
 พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม"

มาตรานี้ก็เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ
 ผลประโยชน์ส่วนรวมประเภทหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เช่นกัน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามรับ
 ทรัพย์สินหรือรับของขวัญเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา
 103 นั้น ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จึง
 หมายความว่ารวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามทุกตำแหน่งตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 จนไปถึงเจ้าพนักงานทั่วไปในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหลักสำคัญคือ ห้ามรับทรัพย์สิน
 จากบุคคลอื่นตามหลักเกณฑ์ที่ ป.ป.ช. กำหนด ทั้งนี้ ป.ป.ช. ก็ได้ออกประกาศคณะกรรมการ
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง "หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
 โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543" โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับ
 ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดได้ต้องเป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา อัน
 เป็นการรับจากญาติหรือบุคคลที่ให้อภัยในโอกาสต่าง ๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียมประเพณี
 วัฒนธรรม ตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม ซึ่งหมายถึงกรณีดังต่อไปนี้

1. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่
 เหมาะสมตามฐานานุรูป
2. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติที่มีราคาหรือมูลค่าใน
 การรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกิน 3,000 บาท
3. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะที่ให้กับบุคคล
 ทั่วไป
4. หากเป็นกรณีที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมี
 เหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่าง
 บุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์
 ดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าหรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานราชการหรือองค์กรที่
 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความ
 เหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตน
 หรือไม่ หากเห็นว่าไม่สมควรก็ให้ส่งคืน แต่หากส่งคืนให้ไม่ได้ก็ให้ตกเป็นสิทธิของหน่วยงานที่
 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่โดยเร็ว

5. หากผู้ที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนอกเหนือหลักเกณฑ์เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือเป็นตำแหน่งที่ไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้รายงานต่อผู้มีอำนาจถอดถอนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากผู้ที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ให้รายงานต่อประธานสภาที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นสมาชิกอยู่แทน

6. หลักเกณฑ์ทั้งหมดใช้บังคับกับผู้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึง 2 ปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 122 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา 100 วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด”

จากทั้งหมดที่กล่าวมานั้น หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายฉบับนี้เกี่ยวกับเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้บัญญัติไว้ในหมวด 9 เรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นการเฉพาะ โดยเน้นการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการในเอกชนที่เอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐ หรืออาศัยการที่ตนมีอำนาจเข้ามีส่วนได้เสียแสวงประโยชน์จากรัฐหรือแม้แต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะมีมาตรการลงโทษทางในอาญา ตามมาตรา 122 มีอัตราโทษสูงสุดไม่เกิน 3 ปี หรือปรับสูงสุดไม่เกิน 60,000 บาท และอาจมีความผิดทางอาญาตามกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 , ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. เป็นต้น

4.1.4.2 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่บัญญัติสืบเนื่องมาจากมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ หากรัฐมนตรีผู้นั้นประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไปก็ให้แจ้งต่อ ป.ป.ช. ทราบและดำเนินการ

ตามขั้นตอนของ ป.ป.ช. ต่อไป ดังนั้นแล้วจึงได้มีการออกกฎหมายฉบับนี้มาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนุญ โดยห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็ได้อำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นของรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีไว้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้เป็นไปตามที่ต้องการ อันเป็นกรณีของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” อย่างหนึ่ง ซึ่งมาตราที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐมนตรีมีดังต่อไปนี้

มาตรา 4 “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(2) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

มาตรา 5 “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(2) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้นิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

มาตรา 7 “นิติบุคคลที่รัฐมนตรีจะโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้จัดการได้ ต้องเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีกรรมการหรือพนักงานซึ่งนิติบุคคลนั้นมอบหมายให้เป็นผู้จัดการในการบริหารและจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีที่มีผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียกับรัฐมนตรี คู่สมรสของรัฐมนตรี เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของรัฐมนตรี”

มาตรา 11 "ห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหาร ครอบงำ หรือออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นหรือการจัดการผลประโยชน์ในหุ้นส่วน หรือหุ้น"

มาตรา 12 "ห้ามมิให้นิติบุคคลยินยอมหรือดำเนินการด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้ รัฐมนตรีมีโอกาสเข้าไปบริหาร ครอบงำ หรือออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นหรือการ จัดหาผลประโยชน์ในหุ้นส่วนหรือหุ้น หรือเปิดเผยต่อบุคคลใดๆ ในลักษณะที่จะมีผลทำให้รัฐมนตรี ทราบถึงการบริหารหรือจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับโอนมาจากรัฐมนตรีผู้นั้น เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการรายงานการประกอบกิจการตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด"

มาตรา 17 "รัฐมนตรีผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 11 หรือนิติบุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 12 ต้อง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ"

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงการกระทำของรัฐมนตรี ในการที่จะจัดการกับการเป็น หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งได้ขยายความรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 269 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 - 103 ในเรื่องของการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมได้เสียในกิจการ โดยกฎหมาย ฉบับนี้คงใช้บังคับกับรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งบทนิยามของคำว่า "รัฐมนตรี" ตามกฎหมายนี้หมายถึง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนในคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ความหมายของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย ดังนั้นแล้วรัฐมนตรีก็เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งเช่นกัน ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ดังนี้

- ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องห้ามมิหุ้นเกินกว่าที่กำหนดไว้คือ ไม่เกินร้อยละ 5 และต้องจัดการหุ้นของตนเอง โดยการโอนให้บุคคลอื่นหรือนิติบุคคลนั้นแทนพร้อมทั้งแจ้งไปยัง ป.ป.ช. ด้วย เพื่อป้องกันปัญหาการเข้าใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์จากรูกระงั้นแก่ตนเองหรือผู้อื่น
- ห้ามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำการเข้าบริหาร ออกคำสั่ง หรือจัดการอย่าง ใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนและการดำเนินการเรื่องผลประโยชน์อย่างใดในหุ้นส่วนหรือหุ้น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์เช่นกัน หากรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีฝ่าฝืนการ กระทำดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำในลักษณะเช่นเดียวกันกับการกระทำที่เป็นการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมก็ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ และ

จะถูกลงโทษโดยมาตรการในทางอาญาคือ โทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 10 ปี หรือปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000,000 บาท

4.1.4.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือที่เรียกเป็นการทั่วไปว่า "กฎหมายฮั้ว" นี้เป็นกฎหมายอาญาประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นมาโดยมุ่งที่จะทำให้การจัดการหาสินค้าและบริการของหน่วยงานของรัฐมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาก็เนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ใด ๆ อย่างลับ ๆ ในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐให้ไม่มีการแข่งขันหรือสร้างเงื่อนไขที่จำกัดเฉพาะเจาะจงให้ผู้อื่นเข้าแข่งขันไม่ได้ หรือมีการกระทำในลักษณะสมยอมในการเสนอราคา หรือแม้แต่เป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด ทั้งหมดนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งผลประโยชน์กัน ซึ่งลักษณะการกระทำนี้รู้จักเป็นการทั่วไปว่าเป็นการ "ฮั้ว" จึงได้มีการกำหนดการกระทำลักษณะนี้เป็นความผิด รวมทั้งกำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในกฎหมายฉบับนี้

ทั้งนี้ในส่วนของกฎหมายฉบับนี้ที่เป็นเรื่องของความผิดที่เกิดจากการฮั้วนั้น ความผิดลักษณะนี้ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนเข้าแสวงหาผลประโยชน์อย่างใด ๆ เช่นกัน ซึ่งในส่วนของกฎหมายฉบับนี้มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการฮั้วและเข้าข่ายกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ที่มีบทลงโทษในทางอาญา ดังนี้

มาตรา 10 "เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รัฐหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท"

มาตรา 11 “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

มาตรา 12 “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

มาตรา 13 “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา หรือการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจงใจหรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท”

การกระทำความผิดทั้งหมดตามกฎหมายฉบับนี้เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ซึ่งต่างถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งหมด อีกทั้งการกระทำทั้งหมดในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาทั้งสิ้น ดังนั้นแล้วหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดประพฤติดังกล่าวตามกฎหมายฉบับนั้นนอกจากจะเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้มีอัตราโทษสูงสุดเป็นจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับสูงสุดเป็นจำนวน 400,000 บาทแล้ว ยังถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาดังด้วย ซึ่งในส่วนของลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ที่เป็นกรณีของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” และกำหนดให้ต้องรับโทษในทางอาญานั้น ได้แก่

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคา เพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อการเสนอราคาระนั้นเป็นไปด้วยวิธีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคา การกำหนด เงื่อนไข การออกแบบ การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน เข้าแสวงหาประโยชน์โดยกระทำใด ๆ ให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า
- การห้ามตามนี้นั้นรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรืออนุกรรมการ ในหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐด้วย

4.1.5 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ฉบับนี้ แม้ว่าปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญจะคำวินิจฉัยให้ร่างกฎหมายนี้เป็นร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2551 วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2551 และถูกเพิกถอนไปแล้วก็ตาม แต่ร่างกฎหมายนี้เสนอขึ้นมาตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ต้องการที่จะปฏิรูปการเมือง , การปกครองและการบริหาร โดยเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกระดับ ส่งเสริมองค์กฤษฎีและประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งป้องกันการกระทำที่เข้าข่าย "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่เป็นไปตามครรลองของกฎหมายและเข้าข่ายของกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" มากขึ้น ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เคลือบแคลงสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินก็เนื่องด้วยเหตุของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐที่ยังขาดความครอบคลุมของบทกฎหมายที่เกี่ยวกับพฤติกรรมปัญหาดังกล่าวอยู่ ดังนั้นเพื่อที่จะให้การดำเนินนโยบายนี้สามารถนำไปปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐอย่างมั่นคงได้ จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อสร้างมาตรฐานและส่งเสริมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งยังกำหนดความรับผิดทางอาญาให้การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่าง

ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมต้องถูกกลบโฆษาในทางอาญาด้วย ซึ่งทั้งหมดนั้นมี มาตราที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 “เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการใดโดยยึดประโยชน์ ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ต้องใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่ให้เป็นไปโดย สุจริตและเที่ยงธรรม และต้องไม่กระทำการใดในประการที่จะก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความ ไม่ไว้ใจในการปฏิบัติราชการ”

มาตรา 5 “เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดอันมีลักษณะเข้ามามีส่วนได้เสียไม่ว่า ทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้ แต่การใช้ตำแหน่งการหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเพื่อ ประโยชน์ของหน่วยงานนั้น มิให้ถือว่าเป็นการกระทำตามวรรคนี้

การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วน บุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามวรรคหนึ่งด้วย

(1) การกระทำที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริต

(2) การใช้ข้อมูลภายในของรัฐที่ยังเป็นความลับอยู่ที่ตนได้รับหรือทราบจากการ ปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ หรือในตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต

(3) การใช้ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือ บุคคลอื่นซึ่งไม่มีสิทธิโดยทุจริต

(4) การริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐโดยทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อ ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(5) การใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยอิสระในการใช้ อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นโดยทุจริตไม่ว่าทางตรงหรือ ทางอ้อม

การกระทำตาม (5) ที่จะถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม ต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่น กระทำการ หรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) อนุมัติ อนุญาต รับผิดชอบ เบียด หรือให้สิทธิประโยชน์ อันอาจคำนวณเป็น เงินได้

(2) ให้สัมปทาน ทำสัญญา หรือทำนิติกรรม อันเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคล หนึ่งบุคคลใด

(3) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โอน ย้าย หรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับ บัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (5) พ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

(4) ไม่แจ้งความหรือร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) ไม่ฟ้อง ไม่ดำเนินคดี หรือถอนฟ้อง ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งหรือคดีอาญา

(6) ไม่บังคับทางปกครอง หรือไม่บังคับคดี

(7) กระทำการหรือไม่กระทำการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศ กำหนด

การกระทำใดตามวรรคสอง (1)(2)(3) และ (4) ที่จะถือว่าเป็นการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และจะใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับกับการกระทำของ คู่สมรสและบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และให้ถือว่า การกระทำของคู่สมรสหรือบุตรดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เว้นแต่เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมด้วยในการกระทำของคู่สมรสหรือ บุตรดังกล่าว

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับกับการกระทำของ ญาติซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมด้วย และให้ถือว่า การกระทำของญาติซึ่งมิใช่คู่สมรสและ บุตรดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย"

มาตรา 6 "ในกรณีที่บุคคลใดได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่ สมรส บุตรหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 5 ให้ถือว่าบุคคลนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำ ความผิด และรับโทษเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส บุตรหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมด้วยในการกระทำของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส บุตรหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว"

มาตรา 7 "ให้ถือว่าความผิดตามมาตรา 5 และมาตรา 6 ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตาม ประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และให้ถือเป็นเหตุให้ถูกถอดถอน จากตำแหน่งได้"

มาตรา 8 “บรรดาของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้ในโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือตามที่ได้รับมอบหมาย แม้ว่าผู้มอบจะระบุให้เป็นการส่วนตัวก็ตาม ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ให้ตกเป็นของรัฐทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นสิ่งที่ได้รับตามปกติธุระในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการรับการให้ตามธรรมเนียมจรรยาหรือเป็นการรับการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ตนไม่มีสิทธิรับไว้ตามวรรคหนึ่งต้องรายงานและส่งมอบสิ่งนั้นให้หน่วยงานที่ตนสังกัด และให้หน่วยงานนั้นจัดทำบัญชีไว้เป็นหลักฐานและเก็บรักษาหรือจัดการสิ่งนั้น ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับคู่สมรสและญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง หากพบว่ามีมูลให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งยึดหรืออายัดของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือเสียหาย หรือได้ใช้ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ไปแล้ว ให้พนักงานอัยการเรียกให้ใช้ราคาหรือค่าเสียหายด้วย”

มาตรา 15 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดตามมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงหกแสนบาท”

มาตรา 16 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดโดยทุจริตไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 17 “ในกรณีที่คู่สมรสหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามมาตรา 5 หรือมาตรา 8 ให้รับโทษเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

จากการกำหนดความรับผิดทั้งหมดตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาของกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างแท้จริง โดยร่าง

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และกำหนดความรับผิดทางอาญาจากการกระทำนั้นไว้ ซึ่งการกระทำนี้ต้องเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเข้ามีส่วนร่วมได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นตามร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ

1) การกระทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 เรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 100 - 103 ซึ่งเป็นการห้ามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รวมทั้งคู่สมรสและผู้ที่ย้ายจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่เกิน 2 ปี กระทำการใด ๆ ที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่หรือเคยมีเข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมได้เสียในหน่วยงาน หรือแม้แต่การไปรับผลตอบแทนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเป็นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนด

2) การใช้ข้อมูลภายในที่ยังเป็นความลับอยู่ คือยังไม่ได้เปิดเผยให้แก่สาธารณชนรับรู้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้รับหรือทราบมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งแล้วนำมาหาประโยชน์โดยทุจริต

3) การใช้ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งไม่มีสิทธิโดยทุจริต

4) การริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐโดยทุจริต เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยเฉพาะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นความผิดในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

5) การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่นโดยทุจริตไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งก็คือการใช้อิทธิพลเข้าคุกคามต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่น เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกอิทธิพลเข้าคุกคามอนุมัติ อนุญาต รับจดทะเบียน หรือให้สิทธิประโยชน์อย่างใด ๆ อันอาจคำนวณเป็นเงินได้

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกอิทธิพลเข้าคุกคามให้สัมปทาน ทำสัญญา หรือทำนิติกรรม อันเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกอิทธิพลเข้าคุกคามดำเนินการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เงินเดือน โอน ย้าย หรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกอิทธิพลคุกคามนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกอิทธิพลเข้าคุกคามไม่เข้าแจ้งความหรือร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกอิทธิพลเข้าคุกคามไม่ฟ้อง ไม่ดำเนินคดี หรือถอนฟ้อง ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งหรือคดีอาญา อันเป็นการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมเช่นกัน

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกอิทธิพลเข้าคุกคามนั้นไม่ดำเนินการบังคับทางปกครอง หรือไม่บังคับคดี

6) การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในโอกาสที่ผู้มอบให้จากการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือตามที่ได้รับมอบหมายเกินกว่าที่กำหนด หรือได้รับมาโดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีสิทธิรับไว้ เว้นแต่เป็นสิ่งที่ได้รับเป็นปกติธุระทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการรับการให้ตามธรรมดา

การกระทำเหล่านี้ทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดอัตราโทษไว้เป็นโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 10 ปี หรือปรับสูงสุดไม่เกิน 400,000 บาท เว้นแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 15 ปี หรือปรับสูงสุดไม่เกิน 600,000 บาท ทั้งนี้ความรับผิดทางอาญาเหล่านี้ยังเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้อีกด้วย แต่แม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดหลักการไว้ทั้งหมดแล้วก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงไม่ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้แต่อย่างใด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนร่างกฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีข้อบกพร่องซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในไทยอยู่ และหากประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ในบางกรณีซึ่งอาจทำให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายฉบับนี้ในภายหลังต่อไป

4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในไทยทั้งหมดนั้น เห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับต่างก็ได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของรัฐไว้เป็นส่วน ๆ โดยมีหลักการที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ต่างก็ได้กำหนดมาตรการลงโทษในทางบริหารหรือความรับผิดทางอาญาของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในลักษณะความผิดที่แตกต่างกัน แม้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะมีชื่อเรียก

งานที่แตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็มักจะมีข้อบกพร่องอยู่เสมอ ดังนั้นแล้วหากพิจารณาในกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านมาก็จะมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป จนอาจสรุปรวมข้อบกพร่องที่อาจเป็นปัญหาได้บางส่วนและอาจเป็นข้อเสนอแนะไปสู่การแก้ไขได้

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรม

ปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สาเหตุหลักที่สร้างปัญหานี้เกิดจากตัวบุคคลที่เป็นของรัฐเองที่ขาดไว้ซึ่งจริยธรรมในการประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีมาตรฐานทางจริยธรรมด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้อย่างชัดเจนในหลาย ๆ หน่วยงาน ทำให้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีหลักการให้ในหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต่างต้องกำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) ในหน่วยงานนั้นขึ้น เพื่อเป็นมาตรฐานแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ โดยได้บัญญัติไว้ใน หมวด 13 เรื่อง จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 279 แต่จนถึงปัจจุบันนี้กลับมีหน่วยงานที่จัดทำมีประมวลจริยธรรมแล้วเพียงไม่กี่หน่วยงานเท่านั้น เช่น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยประมวลจริยธรรมของกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2551 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) , ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ของ ก.พ. เป็นต้น

ประมวลจริยธรรมนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างดี เพราะประมวลจริยธรรมได้มีการกำหนดมาตรฐานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นพึงประพฤติปฏิบัติ หรือห้ามที่จะปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่าในสมัยที่ยังมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อยู่ ก็ได้มีการออกประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐสภาทั้งหมดออกมาหลาย ๆ ฉบับด้วยกัน ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในขณะนั้น และจัดทำออกในรูปแบบของข้อบังคับการประชุม เช่น

1. ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541
2. ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2545

3. ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542
4. ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกรรมการ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

ดังนั้นการจัดให้มีประมวลจริยธรรมจึงเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งที่จะจัดให้มี เพื่อเป็นมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติและลดปัญหาของกรณีการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในอนาคตได้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลใดไม่ประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดในประมวลจริยธรรมก็จะถูก บังคับตามบทลงโทษในทางบริหารได้ และถ้าการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐด้วยแล้ว ก็ จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีโทษในทางอาญาด้วย

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายที่ควบคุมปัญหาการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กล่าวอ้างมาทั้งหมดในบทที่ 4 นั้น จะเห็นได้ ว่าทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบันทั้งหมด แม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะมีการ ประกาศใช้มานานแล้วก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีจำนวนมากถึง 8 ฉบับตามที่กล่าวอ้างมา ทั้งที่เป็นการกำหนดนโยบายทั่วไป , การกำหนดความรับผิดในทาง บริหารหรือแม้แต่ในทางอาญาก็ตาม ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากหากเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับเรื่อง การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศที่มีอยู่แค่เพียงไม่กี่ฉบับในแต่ละประเทศเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้ กฎหมายทั้งหมดเพื่อมาดำเนินการกับปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในไทยนี้กลายเป็นปัญหา ตามมา เนื่องจากความหลากหลายของกฎหมายและการกระจัดกระจายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ ไม่มีการตราอย่างเป็นระบบ ทั้งความเหลื่อมล้ำของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่มีความเหมือนกัน ในหลาย ๆ กฎหมาย ทำให้เกิดการเลือกและบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ได้ไม่หมด จนกลายเป็น ปัญหาที่มีกฎหมายมากจนเกินไป และไม่สามารถนำมาจัดสรรใช้ได้อย่างเป็นระบบ

ดังนั้นแล้ว วิธีดำเนินการแก้ไขปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต่อไปนี้อาจจะไม่ใช่วิธีการออกกฎหมายใหม่ที่เป็นบทเฉพาะอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ที่เป็นกฎหมายที่ได้เสนอร่างมาให้รัฐสภาพิจารณาในช่วงปี พ.ศ. 2550 อันมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการอย่างจริงจังกับการแก้ไขปัญหานี้ก็เป็นได้ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายในต่างประเทศที่คงถือบังคับตามกฎหมายหลักเท่านั้น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code , The Penal Code) หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น มาควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดเท่านั้น ไม่ใช่มีกฎหมายเฉพาะที่นำมาดูแลทุกเรื่องทุกปัญหาไป จึงควรเปลี่ยนมาใช้วิธีการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากกว่า และไม่ควรรใช้วิธีการตรากฎหมายใหม่ให้มีความซ้ำซ้อนมากมายเกินความจำเป็น

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรการในการป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นปัญหาในปัจจุบันเช่นเดียวกับปัญหากฎหมายที่ควบคุมการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรการในการป้องกันนี้เป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์กันกับกฎหมายที่ควบคุมและกำหนดความรับผิดชอบ เพราะมาตรการในการป้องกันต่างมีที่มาและเป็นผลสืบเนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้

หากลองวิเคราะห์หัดดูแล้วจะเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มักจะเกิดขึ้นจากปัญหาของตัวเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่ควบคุมดูแลเองเป็นหลัก เนื่องจากมาตรการในการป้องกันนั้นจะต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรที่ควบคุมนั้นไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ผลที่ตามมา ก็จะเป็นดังเช่นสภาพสังคมดังในปัจจุบันที่ไม่สามารถควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นี้ได้ ดังจะเห็นได้ในหลาย ๆ ประเทศที่มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาดูแลควบคุมปัญหาผลประโยชน์ในประเทศนั้น ๆ เช่น CPIB ของประเทศสิงคโปร์ หรือ ICAC ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น ซึ่งใน

ประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเหล่านี้ขึ้นมาดูแลก็จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์มาตรฐานในการคัดเลือกบุคลากรเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย โดยคุณสมบัติหลักที่ใช้ในการพิจารณาก็คือจริยธรรม เพื่อที่จะให้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ในหน่วยงานนั้น ๆ ได้

ทั้งนี้จะเห็นได้ในหลาย ๆ ประเทศว่ามาตรการป้องกันปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ที่ดีที่สุดนั้นอยู่ที่ตัวบุคคลและองค์กรที่ควบคุม โดยหากพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในไทยที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่บังคับและส่งเสริมมาตรการป้องกัน “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีพอ ดังที่เรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่า “เกียร์ว่าง” แล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาสำหรับตัวบุคคลนั้น อาจเป็นเพราะมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีอยู่ค่อนข้างน้อย หรือระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ต้องมีจริยธรรมสูงไม่สามารถสรรหาบุคลากรที่มีจริยธรรมสูงได้ รวมทั้งปัญหาสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย เช่น ปัญหาการเงิน , ปัญหาครอบครัว , ปัญหาการเมือง หรือแม้แต่ปัญหาของผู้มีอิทธิพล เป็นต้น ที่ทำให้ไม่สามารถก่อให้เกิดมาตรการป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีได้

สำหรับในส่วนขององค์กรนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเกิดมาจากปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรหลาย ๆ องค์กรที่ควบคุมดูแลปัญหานั้น ซึ่งในปัจจุบันแม้ว่าเราจะมีองค์กรที่คอยควบคุมดูแลป้องกันปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นี้แล้วในหลายองค์กรก็ตามที่ เช่น สำนักคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) , สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) , ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือแม้แต่ตำรวจ เป็นต้น แต่ปัญหาในองค์กรก็เป็นปัญหาอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเกิดมาจากหน่วยงานแต่ละแห่งต่างอ้างว่าเป็นอำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมป้องกันปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ขัดกันเอง หรืออาจเป็นปัญหาที่อำนาจหน้าที่ในองค์กรนั้นไม่มีก็ได้ ด้วยสาเหตุจากอำนาจที่ค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด หรืออาจจะเป็นปัญหาที่หน่วยงานไม่ได้รับการประสานงานจากหน่วยงานอื่นเป็นอย่างดีก็ได้ หรือแม้แต่เรื่องที่เจ้าหน้าที่ในองค์กรนั้นกระทำการไม่เหมาะสม ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ต้องแก้ไขเพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ โดยการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรให้มีความเหมาะสมอย่างมีขอบเขต

ดังนั้นแล้วสรุปได้ว่ามาตรการในการป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในปัจจุบันนั้น ปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากปัจจัยหลัก ๆ ในด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่ไม่ประพฤติปฏิบัติหน้าที่อย่างดี และตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลนั่นเอง อันเนื่องมาจากภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ไม่ทั่วถึงหรือไม่ได้รับความร่วมมือ จนส่งผลกระทบต่อระบบมาตรการในการป้องกันปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นี้ได้ ทำให้การแก้ไขปัญหาคความบกพร่องโดยอาศัยการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ไม่ใช่วิธีแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องเสมอไป แต่สิ่งที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาคควรที่จะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาบุคลากรให้มีมาตรฐานและจริยธรรมที่ดี เพื่อที่จะได้ก่อให้เกิดมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพขึ้นในหน่วยงานนั้น ๆ ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

วิเคราะห์เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยกับต่างประเทศ

หากเราได้พิจารณาถึงหลักการเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากทั้งหมดที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าการกระทำใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมายในแต่ละประเทศต่างก็ได้ให้ความสำคัญแตกต่างกันไป ซึ่งบทบังคับอาจจะมีตั้งแต่โทษในทางบริหาร จนถึงโทษในทางอาญาเลยก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการจัดการในแต่ละประเทศนั้น ๆ เช่นเดียวกันกับสภาพปัญหาที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศตามแต่ละกฎหมาย โดยเราสามารถที่จะหาวิธีแก้ไขปัญหานั้นได้ หากได้มีการศึกษาในสภาพปัจจัยต่าง ๆ ในประเทศอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงวิเคราะห์ต่อไป

5.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

จากการศึกษาในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ประเด็นของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นจุดสำคัญประเด็นหนึ่งที่กฎหมายไม่ว่าทั้งในประเทศหรือต่างประเทศให้ความสำคัญ เนื่องจากการที่บุคคลใดจะทำความผิดที่เป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ได้ จำต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็จะไม่มีความรับผิดชอบในการกระทำที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ได้เลย

ประเด็นเรื่องของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น แต่ละประเทศที่ได้กล่าวมาต่างก็มีการกำหนดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างกันไป ซึ่งหากเปรียบเทียบกับนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในประเทศไทยนั้น มีความหมายครอบคลุมตั้งแต่เจ้าหน้าที่ตั้งแต่ในระดับสูงสุดจนถึงต่ำสุดคือเป็นเจ้าหน้าที่ราชการที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายก็ถือว่าเพียงพอต่อการเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แล้ว แต่ประเด็นที่ยังขาดตกบกพร่องคือ หากเปรียบเทียบกับนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในต่างประเทศแล้วก็ยังมีบางจุดที่ไม่เหมือนกับนิยามของประเทศไทย โดย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายไทยเป็นไปตามที่ได้สรุปไว้ในบทที่ 2 ทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่

1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้กำหนดว่าหมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
 - (2) รัฐมนตรี
 - (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - (4) สมาชิกวุฒิสภา
 - (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
 - (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
 - (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
 - (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
 - (9) ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ซึ่งปัจจุบันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท , องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท , เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท)
2. ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ คือพนักงาน ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐทั่วไป หรือพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
3. พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
 4. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 5. เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น
 6. กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ (แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างชั่วคราว)
 7. บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของบุคคลทั้ง 7 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่านิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" มีความชัดเจนพอสมควร แต่หากเทียบกับกฎหมายเรื่องการขัดกันระหว่าง

ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีบุคคลบางจำพวกที่อาจถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องผูกพันอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเรื่องผลประโยชน์ขัดกันด้วย แต่กฎหมายไทยยังไม่ได้มีการบัญญัติถึงบุคคลกลุ่มนี้ไว้ โดยตัวอย่างของบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่างประเทศ แต่ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ชั่วคราวในหน่วยงานราชการที่แม้ว่าจะใช้อำนาจรัฐ แต่ก็ไม่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย (ลูกจ้างชั่วคราว)
2. อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุอันใดก็ตาม
3. เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ซึ่งนอกเหนือจากความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ก็ไม่ได้ต้องผูกพันตามกฎหมายอื่นแต่อย่างใดอีก
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานระดับระหว่างประเทศ

โดยบุคคลตามตัวอย่างเหล่านี้ถือไม่ได้ว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายไทย แต่ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วก็จะเห็นว่าบุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หรือแม้แต่มีส่วนร่วมในการสนับสนุนได้แทบทั้งสิ้น ดังนั้นแล้วบุคคลกลุ่มนี้จึงควรที่จะเป็นผู้ที่ถูกควบคุมไม่ให้กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วยเช่นกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้กระทำความผิดในเชิง “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ได้ และถูกควบคุมอยู่ภายใต้กฎหมายที่ควบคุมการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น

5.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของผลประโยชน์

ปัญหาการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำนั้นล้วนทำลงไปโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ทั้งสิ้น ซึ่งหากพิจารณากฎหมายของไทยแล้วจะเห็นว่าไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดที่มีการให้นิยามของคำว่า “ผลประโยชน์” ไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ถ้าหากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้เคียงเช่น ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดเกี่ยวกับการให้ รับ หรือเรียกสินบนแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติว่าต้องเป็นการเรียกเอาซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยอ้างถึงความหมายของคำว่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 คือทรัพย์สินที่มีรูปร่างทุกชนิด ในขณะที่ประโยชน์อื่นใดกลับเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากกว่าจนไม่

อาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์อันแน่นอนได้ ทั้งกฎหมายก็ไม่ได้มีการให้คำนิยามในส่วนของประโยชน์อื่นใดนี้ด้วย

ถึงกระนั้นแล้วแม้ว่า “ผลประโยชน์” อาจตีความได้ว่าหมายถึงทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใดได้ ตามหลักการของกฎหมายอาญา แต่เมื่อไม่นานมานี้ได้มีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ได้มีการกำหนดนิยามเพิ่มเติมของคำว่า “ผลประโยชน์” ลงไป ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ให้คำนิยามของผลประโยชน์โดยตรงก็ตาม แต่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการขยายขอบเขตความหมายเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งคำ นั่นคือคำว่า “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” เอาไว้อีกด้วย โดยได้นิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความรวมถึง

1. การปลดหนี้ หรือลดหนี้ให้เปล่า
2. การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย
3. การเข้าค้าประกันโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม
4. การให้ค่านายหน้าหรือค่าธรรมเนียมการเป็นตัวแทน
5. การขาย การให้เช่าซื้อทรัพย์สิน เกินมูลค่าที่เป็นจริงตามที่ปรากฏในท้องตลาด
6. การให้ใช้สถานที่ ยานพาหนะ หรือทรัพย์สิน โดยไม่คิดค่าเช่าหรือค่าบริการ หรือคิดค่าเช่าหรือค่าบริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
7. การให้ใช้บริการโดยไม่คิดค่าบริการ หรือคิดค่าบริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
8. การให้ส่วนลดในสินค้า หรือทรัพย์สินที่จำหน่าย โดยให้ส่วนลดมากกว่าที่ให้กับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
9. การให้เดินทาง หรือให้ขนส่งบุคคล หรือสิ่งของโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
10. การจัดเลี้ยง การจัดมหรสพ หรือการบันเทิงอื่นให้ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
11. การให้บริการวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร กฎหมาย หรือบัญชี โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
12. การอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้นั้นได้รับประโยชน์อื่นอาจคำนวณเป็นเงินได้หรือไม่ต้องออกค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

จากนิยามของ "ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้" ทั้งหมดนี้เป็นการนิยามศัพท์ขึ้นมาเพื่อขยายความของคำว่า "ผลประโยชน์" ที่อาจมองดูว่าผลประโยชน์นั้นต้องเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นรูปร่างอันมีมูลค่าเท่านั้น ซึ่งตรงกันข้ามกับนิยามศัพท์ "ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้" ที่นิยามขึ้นมาเพิ่มเติม เนื่องจากประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นั้นมีความหมายในเรื่องของประโยชน์ใด ๆ ที่ได้มาจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีมูลค่า ก่อให้เกิดประโยชน์และผลดีแก่ผู้รับ แต่ทั้งนี้ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นั้นไม่สามารถตีมูลค่าเป็นเงินได้ ซึ่งการที่ตีมูลค่าเป็นเงินไม่ได้นี่เองที่เป็นจุดแตกต่างกับผลประโยชน์ และต้องมีบทนิยามศัพท์นี้เพิ่มเติม โดยคำว่า "ผลประโยชน์" มักจะพบในกฎหมายอาญาและกฎหมายพิเศษที่มีโทษในทางอาญาเท่านั้น แต่คำว่า "ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้" เป็นศัพท์ใหม่ที่ใช้เป็นหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. เท่านั้น ซึ่งหากสามารถนำหลักการของคำว่า "ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้" มาใช้กับกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาปัจจุบันควบคู่ไปกับผลประโยชน์ได้ กฎหมายเหล่านั้นก็จะมีควมรัดกุมเหมาะสมยิ่งขึ้นไป ทั้งยังเป็นการช่วยแก้ไขปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ได้ โดยที่ไม่ต้องมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาแต่อย่างใด เนื่องจากหลักการทั่วไปของการทุจริตคอร์รัปชันตามกฎหมายอาญานั้นก็เป็นแกนหลักส่วนหนึ่งของความรับผิดที่เกิดจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่แล้ว การนำหลักกฎหมายเดียวกันมาใช้ย่อมทำได้ โดยไม่ขัดต่อหลักการของกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่แต่อย่างใด

5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของญาติและบุคคลภายนอก

จากที่กล่าวมาสำหรับความรับผิดของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ควบคุมเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ก็ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่แม้ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่ได้กระทำการใด ๆ อันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนก็อาจถูกผูกพันให้ต้องรับผิดตามกฎหมายได้ ซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้ก็คือบุคคลภายนอกที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด โดยบุคคลภายนอกนี้อาจจะเป็นผู้ช่วยเหลือ , ผู้สนับสนุนตามกฎหมายก็ได้ โดยหากพิจารณาถึงกฎหมายอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว บุคคลแม้ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดโดยตรงหรือลงมือกระทำความผิดเอง แต่ถ้ามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดก็ตกอยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดตามกฎหมายได้ด้วยเช่นกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 เรื่องตัวการ , มาตรา 84 เรื่องผู้ใช้ และมาตรา

86 เรื่องผู้สนับสนุน ดังนั้นบุคคลภายนอกกฎหมายก็อาจต้องตกอยู่ในบังคับตามกฎหมายให้ต้องรับผิดชอบด้วยก็ได้ แม้ว่าอาจจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดโดยตรงก็ตาม

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หากบุคคลภายนอกเหล่านั้นไม่ได้เป็นผู้ร่วมในการกระทำความผิดแต่อย่างใด แต่กลับเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นผู้มีความผิดแต่อย่างใด แต่หากพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. แล้วนั้น ร่างกฎหมายฉบับนี้ถือเอาว่าบุคคลภายนอกที่ได้รับทรัพย์สินมาทั้งหมดเป็นผู้ที่ร่วมกระทำความผิด ได้แก่ คู่สมรส บุตร และญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องถูกบังคับให้ลงโทษตามกฎหมายด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมด้วยกับการกระทำความผิดดังกล่าวนั้นแต่อย่างใด ซึ่งร่างกฎหมายนี้อาจกล่าวได้ว่ามีการกำหนดความรับผิดชอบแก่บุคคลภายนอกเป็นขอบเขตที่กว้างเกินไป ตั้งแต่คู่สมรส บุตร และญาติ จนอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ เนื่องจากหลักการของกฎหมายส่วนใหญ่แล้วจะไม่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบเป็นวงกว้างมากเกินไป เช่น กฎหมายอาญา เป็นต้น แต่ร่างกฎหมายนี้ก็กลับมีการกำหนดผู้อยู่ในบังคับนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐคือยังรวมไปถึงคู่สมรส บุตร และญาติด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดผู้อยู่ในบังคับมากเกินไป

ดังนั้นแล้ว การกำหนดความรับผิดชอบแก่บุคคลภายนอก เช่น บุตร สมรส หรือญาติ เป็นจำนวนมากอาจไม่เหมาะสมและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อีกทั้งหากร่างกฎหมายนี้บังคับใช้แล้ว อาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการพิสูจน์ และภาระต่อศาลเป็นอย่างมาก จึงสมควรที่จะกำหนดขอบเขตความควบคุมให้เหมาะสม หรืออาจจะใช้วิธีกำหนดขั้นตอนในการพิสูจน์ที่เหมาะสมก่อนที่จะถือว่ามีความรับผิดชอบตามกฎหมายได้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติได้

5.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับโทษ

ตามกฎหมายทั่วไปที่มีโทษกำหนดไว้แล้ว เมื่อกระทำการใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดไว้ ก็จะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งโทษตามกฎหมายไทยสำหรับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นคงมีตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ที่บัญญัติให้โทษในทางอาญามี 5 สถาน ได้แก่ ประหารชีวิต , จำคุก , ปรับ , กักขัง และริบทรัพย์สิน

ซึ่งหากพิจารณาในด้านของโทษแล้ว การกระทำความผิดในลักษณะทุจริตคอร์รัปชันนี้เป็นการทำไปเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การลงโทษโดยใช้วิธีจำคุกและปรับไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้สึกเข็ดหลาบได้ เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับไปเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นแล้ว วิธีการแก้ไขปัญหาค่าที่แท้จริงที่จะพัฒนาโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเหมาะสม โดยเน้นไปที่การปรับปรุงโทษปรับและริบทรัพย์สิน เนื่องด้วยวิธีการจำคุกเป็นวิธีที่สามารถปราบปรามการกระทำผิดได้จริง แต่ไม่สามารถที่จะปรับปรุงเพิ่มเติมได้อีก แต่สำหรับโทษปรับแล้ว สามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบันได้ด้วยวิธีการมากมาย อีกทั้งผลประโยชน์ที่ได้รับส่วนมากมักจะเป็นเงิน ดังนั้นแล้วการลงโทษเพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดนำทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดไปใช้ได้จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสม จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโทษจำคุก , ปรับ หรือริบทรัพย์สินด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. การลงโทษที่ขยายไปถึงการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด คือริบเอาซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำผิดทั้งหมด

2. การใช้ระบบลงโทษปรับแบบรายวัน (Day Fine) ซึ่งเป็นระบบการลงโทษปรับโดยพิจารณาถึงรายได้ของผู้กระทำความผิดประกอบกับความร้ายแรงของความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้น อันเป็นการลงโทษปรับที่สร้างเกณฑ์มาตรฐานที่จะกำหนดวัน และกำหนดจำนวนค่าปรับให้เป็นเกณฑ์เดียวกันและใกล้เคียงกัน เพื่อบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดทุกคนอย่างเท่าเทียม โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคล หรือผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์สำคัญ เนื่องจากผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะได้ผลประโยชน์เป็นจำนวนมากและต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งพอสมควร จึงจะสามารถกระทำการที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนและได้ผลประโยชน์ไปเป็นจำนวนมากได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบการลงโทษปรับแบบ Day Fine เป็นระบบการลงโทษปรับที่มีความยุติธรรมทั้งต่อสังคม และต่อผู้กระทำความผิดแต่ละคน และมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบการลงโทษปรับแบบอื่น ๆ ทั้งนี้การพิจารณาโทษปรับแบบรายวันนั้นจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

- รายได้ต่อวันของผู้ที่จะถูกปรับ (Daily Income)
- ปริมาณวันที่ศาลเห็นสมควรปรับ (Amount of Day) โดยพิจารณาจากความร้ายแรงของความผิด หากความผิดที่ก่อมีความร้ายแรงปริมาณวันก็จะสูงขึ้น โดยปริมาณวันจะเป็นตัวตั้งเพื่อนำไปคูณกับรายได้ต่อวันของจำเลย

- จำนวนค่าปรับ (Amount of Fine) คือผลลัพธ์ที่ได้จากการนำปริมาณวันไปคูณกับจำนวนรายได้ต่อวันของจำเลย อันจะเป็นค่าปรับในแต่ละคดีความผิด

3. การนำหลักการกำหนดโทษจำคุกและปรับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ที่ต้องการให้ลงโทษจำคุกและปรับในชั้นสูงมากกว่าโทษทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นจำนวน 3 เท่ามาปรับปรุงแก้ไขบทกำหนดโทษในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดรู้สึกเจ็บปวดและป้องปรามมิให้กระทำความผิดซ้ำอีก

จากทั้งหมดนี้อาจเป็นวิธีการปรับปรุงโทษปรับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีผู้กระทำความผิดกรณี “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เป็นจำนวนมากได้ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากการกระทำความผิด และเป็นการป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดได้

5.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเภทของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเภทหรือลักษณะของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะกำหนดว่าการกระทำในลักษณะใดที่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ ว่าจะคุ้มครองและกำหนดความรับผิดไว้มากน้อยเพียงใด ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายในหลาย ๆ ประเทศต่างก็ได้มีการกำหนดประเภทของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและกฎหมายที่บังคับใช้ไว้ไม่เหมือนกัน โดยสามารถพิจารณาเปรียบเทียบได้ตามตารางนี้

การกระทำที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน / ประเทศ	ฟินแลนด์	ฮ่องกง	สิงคโปร์	แคนาดา	ไทย
1. การเรียกรับผลประโยชน์ใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต (สินบน) โดยทุจริต	✓	✓	✓	✓	✓
2. การใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์	✓	✓	✓	✓	✓
3. การเปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับหรือใช้ข้อมูลนั้น โดยไม่ได้รับอนุญาต	✓			✓	✓ (ร่าง กฎหมาย)

4. การใช้สิทธิพลแสงหาประโยชน์ ภายหลังพ้นจากตำแหน่งแล้ว				✓	✓
5. การรับของขวัญจากบุคคลอื่นเกิน จำนวนที่กฎหมายกำหนด				✓	✓
6. การทำงานนอกเวลาที่ขัดกับ ลักษณะงานราชการที่ทำ					
7. การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อ ประโยชน์ส่วนตัว					✓ (ร่าง กฎหมาย)
8. เจ้าพนักงานในกระบวนการ ยุติธรรมทำการทุจริต โดยอาศัยหน้าที่ที่ ตนมีเข้าช่วยเหลือ			✓	✓	✓
9. การใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ ให้แก่ครอบครัว ญาติ เพื่อนฝูง		✓		✓	✓ (ร่าง กฎหมาย)
10. การเข้าถือหุ้นในบริษัทเอกชน เกิน กว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด				✓	✓

จากตารางที่สรุปเกี่ยวกับลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นความผิดตามกฎหมายในแต่ละประเทศเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศต่างมีหลักการที่กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้จะเห็นได้ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับ Conflict of Interests โดยเฉพาะจึงทำให้มีข้อกำหนดห้ามการกระทำใด ๆ เป็นจำนวนที่ค่อนข้างมากหากเทียบกับประเทศอื่น เช่นเดียวกันกับประเทศไทยที่มีข้อกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. เป็นจำนวนในลักษณะเดียวกับกฎหมายในประเทศแคนาดา แต่ทั้งนี้เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้รับการประกาศใช้ จึงทำให้ข้อกำหนดนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้ คงใช้ได้เฉพาะข้อกำหนดที่อยู่ในกฎหมายประกอบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้ง 8 ฉบับที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 เท่านั้น

ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การกำหนดความรับผิดอันเนื่องมาจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายไทยนั้นมีจำนวนที่ค่อนข้างมากแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองประกอบด้วย ดังนั้นหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้ว การออกกฎหมายเฉพาะเพิ่มเติมขึ้นมาอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหา

"ผลประโยชน์ทับซ้อน" ได้มากนัก เพราะประเทศอื่นก็มีการกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ไม่มากเช่นเดียวกัน แต่ก็สามารถป้องกันและปราบปรามปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นี้ได้ ซึ่งวิธีที่เหมาะสมน่าจะเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ และ บังคับใช้กฎหมายนั้นให้มีประสิทธิภาพน่าจะเหมาะสมมากกว่า



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

ปัญหาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสังคม ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีในประเทศไทยมาเป็นเวลานานและขยายตัวมากขึ้นในปัจจุบัน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างจนถึงระดับสูง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐไม่ว่าจะเป็นจำนวนมากหรือน้อยก็ตาม ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้รัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแล รวมทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามให้เหมาะสมกับลักษณะการกระทำผิด จึงทำให้มีกฎหมายต่าง ๆ ตราออกมา เพื่อแก้ไขปัญหการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้

ในการนี้ ประเทศไทยได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมามากมายหลากหลายฉบับ เพื่อแก้ไข ปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในแต่ละจุดที่แตกต่างกันออกไป โดยมีการบัญญัติตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 , พระราชบัญญัติต่าง ๆ ไปจนถึงประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทุกฝ่ายต่างให้ความสำคัญกับปัญหานี้ ตั้งแต่หน่วยงานเล็ก ๆ จนไปถึงหน่วยงานระดับใหญ่ แต่ทั้งนี้เนื่องด้วยปัญหาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย แม้ว่าจะมีการส่งเสริมมาตรการมากเพียงใดก็ตาม ดังนั้นแล้วจึงได้มีการพยายามเสนอร่างกฎหมายที่ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.” ขึ้นมา เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะอย่างจริงจัง และต้องการที่จะส่งเสริมมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในทุกภาคและทุกระดับ ส่งเสริมบทบาทขององค์กรอิสระและประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบให้เกิดประสิทธิภาพ ประกอบกับที่สภาพทางการเมืองก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเหตุของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่ยังขาดความครอบคลุมของบทกฎหมายเกี่ยวกับพฤติกรรมในปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นี้ ร่างกฎหมาย

ฉบับนี้จึงถูกเสนอขึ้นมาเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐอย่างมั่นคง

หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. นี้ เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดที่มีโทษทางอาญาจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเน้นไปที่การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ยึดเอาประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ , หน่วยงานของรัฐ และประชาชนเป็นสำคัญควบคู่กันไปด้วย และยังได้กำหนดข้อห้ามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ดำเนินการใดอันมีลักษณะเข้ามามีส่วนได้เสียทั้งในทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นอีกด้วย โดยได้กำหนดการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมไว้มากมายหลายรูปแบบ ซึ่งอ้างอิงมาจากหลักการในกฎหมายต่างประเทศ

ทั้งนี้จากการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น พบว่าปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้โดยหลักเกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนนี้มีมากถึง 8 ฉบับอยู่แล้ว และมีกฎหมายที่กำหนดโทษในทางอาญาอยู่ถึง 6 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา , พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 , พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศแล้ว จะพบว่ากฎหมายที่เราบังคับใช้กันอยู่มีจำนวนกระจัดกระจายเกินไป การที่จะเพิ่มกฎหมายที่เป็นการกำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้นอีกฉบับหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมภาระทางกฎหมาย และก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้บังคับใช้กฎหมายมากขึ้น ทั้งการกระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงลักษณะการกระทำและความรับผิดไว้โดยตรงก็ตาม แต่การกระทำในลักษณะนี้ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันอยู่แล้ว จึงสามารถนำกฎหมายที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ได้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หมวด 2 เรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เรื่องการกำหนดความรับผิดในเชิงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ด้วยเจตนาทุจริต เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น เป็นต้น

สาเหตุของการไม่สนับสนุนในการนำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. มาใช้ก็เนื่องมาจากกฎหมายที่บังคับใช้กับเรื่องของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐนั้นมีจำนวนมากอยู่แล้ว และกฎหมายได้มีการกำหนดหลักการและผู้อยู่ในบังคับอย่างชัดเจนแล้ว การแก้ไขปัญหาโดยการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่จึงไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาก็ถูกต้อง ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแยกได้เป็นกรณีคือ

- กรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งนั้น ได้มีการแบ่งแยกกฎหมายที่บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ซึ่งได้บัญญัติข้อห้ามที่เป็นความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ โดยข้อห้ามเหล่านี้ได้ครอบคลุมหลักการของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เหมาะสมแล้วพอสมควร อีกทั้งเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนี้ร่างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ที่เกิดมาจากการบริหารที่ไม่โปร่งใส ซึ่งเน้นไปที่ความรับผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลัก การร่างกฎหมาย "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เพิ่มขึ้นมาจึงเป็นการร่างกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันเกินไป เนื่องจากกฎหมายที่มีบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะคล้ายกันกับความผิดที่กำหนดขึ้นมาในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.

- กรณีผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) หรือผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะอื่น ๆ นั้น กฎหมายที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นั้นจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติความรับผิดเป็นการทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา , พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 , พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เหมือนกับกฎหมายที่บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นี้มีไม่มากเท่ากับมาตรการของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทพึงจะมีนั้นไม่เท่ากัน

ด้วยเหตุนี้ การที่จะปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ให้เหมาะสมนั้น โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่าในส่วนของกฎหมายที่มีอยู่สามารถป้องกันและแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ที่ครอบคลุมและน่าจะเป็นการเพียงพอแล้วสำหรับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งได้แล้ว จึงไม่เห็นด้วยที่จะให้มี กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองเพิ่มเติมขึ้นมาอีก แม้ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้กับปัญหา "ผลประโยชน์ทับ ซ้อน" โดยตรงก็ตาม แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับทั่วไปนั้น กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่ สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้เทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองได้ แต่การตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาอาจสร้างความสับสนให้กับผู้บังคับใช้กฎหมาย และไม่ สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายในเรื่อง "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ จึงควรที่จะหันมาให้ความสำคัญกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และ ปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดีขึ้น แทน โดยไม่ต้องตรากฎหมายขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่กล่าวมาข้างต้นถึงการปรับปรุงแก้ไขมาตรการเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการ ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการให้ ความสำคัญกับกฎหมายที่มีอยู่ โดยการพัฒนากฎหมายและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มี อยู่ให้ดียิ่งขึ้นนั้น สามารถทำได้โดยการปรับปรุงตามข้อสรุป ดังนี้

1. ควรกำหนดนิยามของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" เพื่อกำหนดแนววิธีการปฏิบัติและ สร้างมาตรฐานให้ศาลนำไปประยุกต์ใช้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มเติมบทนิยามหรือปรับปรุงคำนิยาม เดิมให้มีความทันสมัย และเป็นมาตรฐานเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ กระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในกฎหมายที่บังคับใช้กับ เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งเป็นการทั่วไป (ไม่รวมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา , พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. 2502 , พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 , พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 โดยการปรับปรุงหรือแก้ไข นี้ควรที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการกำหนดนิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ในร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ที่ว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายถึง บุคคลดังนี้

- ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ
- พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น
- กรรมการ ออนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของ

รัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

2. ควรกำหนดนิยามของคำว่า "ผลประโยชน์" หรือ "ประโยชน์ที่ได้รับ" ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหามาได้จากการกระทำที่ให้การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นมาตรฐาน เนื่องจากการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นั้น มีองค์ประกอบความผิดที่สำคัญคือ ต้องกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ซึ่งในการนี้กฎหมายไทยที่มีอยู่ไม่ได้มีการนิยามศัพท์คำว่า "ผลประโยชน์" หรือคำอื่น ๆ ไว้เป็นมาตรฐาน และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้ เนื่องจากผลประโยชน์มีมากมายหลายรูปแบบทั้งที่เป็นเงินตรา หรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่สามารถคำนวณมูลค่าเป็นเงินได้ โดยในส่วนของประโยชน์อื่นใดที่ไม่สามารถคำนวณมูลค่าเป็นเงินได้มีรูปแบบความหมายที่กว้างขวางมาก จึงต้องมีการนิยามศัพท์เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้และตีความของศาล ซึ่งทั้งนี้สามารถนำหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. มากำหนดนิยามของ "ผลประโยชน์" หรือ "ประโยชน์ที่ได้รับ" ได้

3. ควรกำหนดบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เพิ่มเติมในประมวลกฎหมายอาญา ในหมวด 2 เรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เนื่องจากที่ไม่เห็นด้วยกับการตราร่างกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวกับความผิดของการกระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" โดยเฉพาะซึ่งแม้ว่าจะไม่ควรตราเป็นกฎหมายใหม่ขึ้นมา แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดของการกระทำที่เป็น "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นคงมีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรนำหลักการกระทำที่เป็นความผิดกรณี "ผลประโยชน์ทับซ้อน" มากำหนดไว้ในกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น โดยเพิ่มเติมข้อบัญญัติในส่วนที่เป็นความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ (หมวด 2) ว่าการกระทำ

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นั้นเป็นความผิด ทั้งนี้อาจพิจารณาเพิ่มเติมหรือแก้ไขในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาก็ได้ เนื่องจากมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานี้เป็นบทบัญญัติทั่วไปของความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสามารถนำมาใช้กับปัญหาที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันได้ทุกปัญหา และเป็นบททั่วไปที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้น การเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นการเฉพาะลงไปในนั้นจะช่วยให้กฎหมายที่มีอยู่มีบทบัญญัติที่เป็นการเฉพาะมากขึ้น และแยกแยะการนำไปใช้ระหว่างบททั่วไปตามมาตรา 157 กับมาตราใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาในเรื่องการกระทำที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจตราเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติม เช่น มาตรา 157 ทวิ , เพิ่มวรรคสองลงในมาตรา 157 หรือเพิ่มเติมเป็นมาตราอื่นก็ได้

4. ควรกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุก ๆ กฎหมาย นอกเหนือจากประมวลกฎหมายอาญา ให้ถือว่าการกระทำที่เป็น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้และประโยชน์ในการดำเนินการด้านคดีให้มีโทษในทางอาญา ซึ่งกฎหมายที่ควรเพิ่มเติมหลักการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 , พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 , พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 , พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยให้การกระทำที่เป็นความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุไว้ในแต่ละกฎหมายให้มีข้อบัญญัติเพิ่มเติมว่า การกระทำเหล่านี้เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาด้วย

5. ควรปรับปรุงโทษของกฎหมายไทยที่มีอยู่ให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ดังโทษของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ ซึ่งนอกจากโทษจำคุกและปรับเป็นการทั่วไปแล้ว ยังมีการกำหนดโทษอีกบางประเภทที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากโทษปรับและจำคุกทั่วไปที่ใช้กันอยู่ เช่น โทษให้ออกจากราชการ , โทษปรับที่ในอัตราที่สูงมากกว่าปกติหลายเท่า , โทษริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทั้งหมด รวมไปถึงโทษปรับที่เป็นการปรับเป็นเงินจำนวนมากเทียบเท่าตามผลตอบแทนที่ได้ (Day Fine) ซึ่งหากมีการปรับปรุงหรือ

เพิ่มเติมโทษในกรณีพิเศษเหล่านี้แล้ว จะเป็นการช่วยส่งผลให้ผู้กระทำผิดหรือผู้ที่กำลังจะกระทำผิดรู้สึกเข็ดหลาบจนไม่อยากกระทำผิดมากขึ้น และช่วยให้ผู้กระทำผิดไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากการกระทำผิดได้

6. การเพิ่มเติมหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ให้ครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในจำพวกอื่นตามหลักการในกฎหมายต่างประเทศด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ชั่วคราวในหน่วยงานราชการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย (ลูกจ้างชั่วคราว) , อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานระดับระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้ตามกฎหมายต่างประเทศถือว่าเป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจใช้อำนาจที่มีหรือเคยมีเข้าแสวงหาประโยชน์ในหน่วยงานนั้น ๆ ต่อตนเองหรือผู้อื่น จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยงานนั้น ๆ ได้ การขยายความคุ้มครองเพิ่มขึ้นจึงเป็นการช่วยป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านี้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบ

7. กำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรในการควบคุมและป้องกันปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) , สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รวมถึงเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจ , พนักงานสอบสวน หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกันอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการทำงานที่เป็นระบบ คอยช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งต้องเสริมสร้างความเข้าใจในปัญหา "ผลประโยชน์ทับซ้อน" นี้และสร้างมาตรฐานในการดำเนินการร่วมกันด้วย โดยการปรับปรุงให้หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่คอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะประเภท และให้ตำรวจมีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของหน่วยงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. เหล่านี้ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจตราการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกระบวนการ

จากทั้งหมดนี้เป็นข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในทางกฎหมายที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา หากสามารถนำไปปฏิบัติได้ ทั้งนี้ก็เพื่อช่วยปรับปรุงกฎหมาย , องค์กร และระบบต่าง ๆ ให้สามารถแก้ไขปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งส่งเสริมมาตรการในการป้องกันและปราบปรามรักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา จัตราไพฑูรย์. อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต International Conventions Against Corruption. กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม, 2549.

กมล สกลเดชา. การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาคศึกษานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน (ก.พ.). การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัย เรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2546.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงาน. กฎหมายที่เกี่ยวข้องและประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2549.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงาน. คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการป้องกันการทุจริต. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2544.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงาน. สำนักการต่างประเทศ. สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 UNCAC ฉบับผู้บริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551).

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงาน. สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง. จริยธรรมนักการเมืองในมิติการขัดกันแห่งผลประโยชน์. มติชนรายวัน (28 กันยายน 2553): 7.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงาน. "ป.ป.ช.เผย 3ก.ต้นเหตุคอร์รัปชัน". บ้านเมือง (24 มีนาคม 2554)

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550).

ศิรฐา ดาราสร. การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ศึกษา

เฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interest). ใน จุลนิติ 4, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2550): 63 – 77.

ศิรชญา ดาราศร. ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549.

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. การคอร์รัปชันของนักการเมือง. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช 2, 18 (ธันวาคม 2549): 105 – 124.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์, นवलน้อย ตีร์รัตน์ และลักกรินทร์ นิยมศิลป์. รายงานผลการวิจัย การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย Corruption in the Thai Bureaucratic System. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ป., 2541.

มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

มานิตย์ จุมปา. วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

เมธี ครองแก้ว. ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม : การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย. วารสารวิชาการ ป.ป.ช. 1, 1 (มกราคม 2551): 33 – 51.

ยุติธรรม, กระทรวง. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล วันที่ 6-7 กันยายน 2547 ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด นนทบุรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2547.

ยุติธรรม, กระทรวง. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน (The Third National Symposium of Justice Administration on Roles of Justice Administration in Combating Corruption) วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548 ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด นนทบุรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2548.

ยุติธรรม, กระทรวง. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 5 การพัฒนา

- กระบวนการยุติธรรมในสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (The Fifth National Justice Administration Symposium : The Development of Justice Systems in a Changing World) วันที่ 4-5 กันยายน 2550 ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี ณ ห้องแกรนด์ ไดมอนด์ บอลรูม อาคารคอนเวนชันเซ็นเตอร์. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2550.
- วุฒิพงษ์ พาณิชยสว. การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- วิทยากร เชียงกูล. นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- วิทยากร เชียงกูล. แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549.
- วารินทร์ วงศ์หาญเขาว. การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน. วารสารสังคมศาสตร์ 10 (มกราคม 2516): 44-45.
- ศรัณย์ ธิติลักษณ์. คอลัมน์ "ภูมิคุ้มกันคอร์รัปชัน" บทส่งท้ายภูมิคุ้มกันคอร์รัปชันปี พ.ศ.2553. กรุงเทพธุรกิจ (20 ธันวาคม 2553): 15.
- สังคิด พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2550.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). คอลัมน์ "ระดมสมอง". ประชาชาติธุรกิจ (7 กรกฎาคม 2546)
- สมใจ เกษศิริเจริญ. การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- สมชัย วัฒนการุณ. การควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. บทบัณฑิตย 54, 3 (กันยายน 2541): 74-97.
- อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์. การพัฒนาและส่งเสริมการสร้างจรรยาวิชาชีพสำหรับระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูปราชการ, 2540.
- อัมชานา วุฒิสุมบูรณ์ และสาธิตา จินตนะเสรี. สรุปผลการสัมมนา Regional Seminar on Conflict of Interest : A Fundamental Anticorruption Concept ระหว่างวันที่ 6-7 สิงหาคม 2552 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา: www.nccc.thaigov.net/nccc/give_doc.php [2552, กรกฎาคม 18]
- อานันท์ ปันยารชุน. แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย. วารสารวิชาการ ป.ป.ช. 1, 1 (มกราคม 2551): 7-14.

ภาษาต่างประเทศ

- Ari S., Olli-Pekka V. and Rinna I.. The control of corruption in Finland [Online], 2007. Available from www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf. [2010 May 14]
- Asian Legal Information Institute. Penal Code (Cap. 224) [Online], 1985. Available from http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-224&doctitle=PENAL CODE&date=latest&method=part [2009, May 20]
- Bryan A. G.. Black's Law Dictionary, Eighth Edition. Minnesota; West Group, 2004.
- Canadian Legal Information Institute. Conflict of Interest Act, S.C. 2006. [Online], 2007. Available from www.canlii.org/en/ca/laws/stat/sc-2006-c-9-s-2/latest/sc-2006-c-9-s-2.html [2009, May 31]
- Eric, R.. Managing Conflicts of Interest in the Americas : A Comparative Review [online], 2004. Available from <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1426.html>. [2010, July 16]
- Gerard C.. Conflict of Interest : Legislators, Ministers and Public Officials [Online], 1998. Available from www.transparency.org/working_papers/carney/index [2010, May 7]
- Hong Kong Legal Information Institute. Prevention of Bribery Ordinance (Cap 201) [Online], 2007. Available from www.hkllii.org/hk/legis/en/ord/201/ [2009, May 13]
- Michael M.. Ethic and Conflict of Interest [Online], 2007. Available from www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflict.html [2010, April 18]
- Political & Economic Risk Consultancy, Ltd. Executive Summary of Major Risks in 2010 [Online], 2011. Available from <http://www.asiarisk.com/subscribe/dataindx.html> [2011, April 4]
- Transparency International. Corruption Perceptions Index 2008 [Online], 2010. Available from http://www.transparency.org/publications/annual_report [2011, April 4]
- Transparency International. Corruption Perceptions Index 2009 [Online], 2011. Available from http://www.transparency.org/publications/publications/annual_reports/ti_ar2009 [2011, April 4]
- World Legal Information Institute. Finnish Penal Code [Online], 2002. Available from <http://wings.buffalo.edu/law/bclc/finnish.htm> [2009, May 31]



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาปนาบัญญัติแห่งชาติ เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่าง
ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับ
การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่
วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ
หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงาน
ในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้
หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ

ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือหน่วยงานอื่นใด ที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินสงวนจากรัฐ

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการการเมือง

- (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายรัฐสภา

- (๗) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“คู่สมรส” หมายความว่า รวมถึงภรรยาและหญิงซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส

“ญาติ” หมายความว่า

- (๑) บุพการีของตน
- (๒) ผู้สืบสันดานของตน
- (๓) คู่สมรสของบุตรของตน
- (๔) พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของตนหรือของคู่สมรส
- (๕) ลุง ป้า น้า อาของตนหรือของคู่สมรส
- (๖) บิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยายของคู่สมรส
- (๗) บุตรของบุคคลตาม (๔)
- (๘) บุตรของบุตรของพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของตน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวพันโดยทางนิติคุณหรือพฤตินัย

“โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่ารวมถึง

- (๑) การปลดหนี้ หรือการลดหนี้ให้เปล่า
- (๒) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย
- (๓) การเข้าค้าประกันโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม
- (๔) การให้ค่านายหน้าหรือค่าธรรมเนียมการเป็นตัวแทน
- (๕) การขาย การให้เข้าซื้อทรัพย์สิน เกินมูลค่าที่เป็นจริง ตามที่ปรากฏ

ในห้างตลาด

(๖) การให้ใช้สถานที่ ยานพาหนะ หรือทรัพย์สิน โดยไม่คิดค่าเช่าหรือค่าบริการ หรือคิดค่าเช่าหรือค่าบริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า

(๗) การให้ใช้บริการโดยไม่คิดค่าใช้บริการ หรือคิดค่าใช้บริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า

(๘) การให้ส่วนลดในสินค้า หรือทรัพย์สินที่จำหน่าย โดยให้ส่วนลดมากกว่าที่ให้กับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า

(๙) การให้เดินทาง หรือให้ขนส่งบุคคล หรือสิ่งของโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า

(๑๐) การจัดเลี้ยง การจัดมหรสพ หรือการบันเทิงอื่น ให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า

(๑๑) การให้บริการวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร กฎหมาย หรือบัญชี โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า

(๑๒) การอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้นั้นได้รับประโยชน์อื่นอาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือไม่ต้องออกค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

“คณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๕ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการใดโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ต้องใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และต้องไม่กระทำการใดในประการที่จะก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๕ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดอันมีลักษณะเข้ามามีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้ แต่การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานนั้น มิให้ถือว่าเป็นการกระทำตามวรรคนี้

การกระทำดังกล่าวอย่างใดดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามวรรคหนึ่งด้วย

(๑) การกระทำที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) การใช้ข้อมูลภายในของรัฐที่ยังเป็นความลับอยู่ที่ตนได้รับหรือทราบจากการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ หรือในตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต

(๓) การใช้ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่นซึ่งไม่มีสิทธิโดยทุจริต

(๔) การริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐโดยทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(๕) การใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยอิสระในการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นโดยทุจริตไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

การกระทำตาม (๕) ที่จะถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่น กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) อนุมัติ อนุญาต รับจดทะเบียน หรือให้สิทธิประโยชน์ อันอาจคำนวณเป็นเงินได้

(๒) ให้สัมปทาน ทำสัญญา หรือทำนิติกรรม อันเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๓) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โอน ย้าย หรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๕) พ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

(๔) ไม่แจ้งความหรือร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๕) ไม่ฟ้อง ไม่ดำเนินคดี หรือถอนฟ้อง ไม่ว่าจะ เป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา

(๖) ไม่บังคับทางปกครอง หรือไม่บังคับคดี

(๗) กระทำการหรือไม่กระทำการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด การกระทำใดตามวรรคสอง (๑) (๒) (๓) และ (๔) ที่จะถือว่าเป็นการขัดกัน

ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และจะใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับกับการกระทำของคู่สมรสและบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และให้ถือว่าการกระทำของคู่สมรสหรือบุตรดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมช่วยในการกระทำของคู่สมรสหรือบุตรดังกล่าว

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับกับการกระทำของญาติซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมด้วย และให้ถือว่า การกระทำของญาติซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

มาตรา ๖ ในกรณีที่บุคคลใดได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส บุตรหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕ ให้ถือว่าบุคคลนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และรับโทษเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส บุตรหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณี เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมด้วยในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส บุตรหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

มาตรา ๗ ให้ถือว่าความผิดตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และให้ถือเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้

มาตรา ๘ บรรดาของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้ในโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือตามที่ได้รับมอบหมาย แม้ว่าผู้มอบจะระบุให้เป็นการส่วนตัวก็ตาม ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ให้ตกเป็นของรัฐทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นสิ่งที่ได้รับตามปกติธุระในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการรับการให้ตามธรรมเนียมหรือเป็นการรับการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ตนไม่มีสิทธิรับไว้ตามวรรคหนึ่งต้องรายงานและส่งมอบสิ่งนั้นให้หน่วยงานที่ตนสังกัด และให้หน่วยงานนั้นจัดทำบัญชีไว้เป็นหลักฐานและเก็บรักษาหรือจัดการสิ่งนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับคู่สมรสและญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริง หากพบว่ามิชอบ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งยึดหรืออายัดของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือเสียหาย หรือได้ให้ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ไปแล้ว ให้พนักงานอัยการเรียกให้ชี้ราคาหรือค่าเสียหายด้วย

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ และให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาว่าผู้ใดมีพฤติการณ์สื่อว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ หรือมีการแจ้งว่ามี การกระทำความผิดดังกล่าว แม้จะไม่ได้ระบุชื่อผู้แจ้ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยเร็ว หากพบว่ามีมูล ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยต่อไป

คำกล่าวหาหรือการแจ้งตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจถึงสาระสำคัญของพฤติการณ์และสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่ามีมูล ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยออกไปได้ไม่เกินสามครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวน

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามมาตรา ๖ ด้วย

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าผู้ใดมีความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งบุคคลอื่น ซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ในการกระทำความผิดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับ

(๒) ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (๑)ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป

มาตรา ๑๒ สัญญาใดของรัฐไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ หากมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ให้สัญญานั้นตกเป็นโมฆะ

ในกรณีที่สัญญาใดตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาตามประเภทสัญญานั้น แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาและให้คำวินิจฉัยนั้น ผูกพันคู่สัญญาทุกฝ่าย

การพิจารณาและวินิจฉัยของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดตามวรรคสองให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่โครงการของรัฐหรือสัญญาสัมปทานของรัฐหรือสัญญาที่รัฐ ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน มีพฤติการณ์อันเชื่อได้ว่ามีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อระงับการดำเนินงานโครงการหรือสัญญาดังกล่าว

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาซึ่งเข้าชื่อรวมกันไม่น้อยกว่าแปดสิบคน

(๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน

(๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันอย่างน้อยสองคน

ลักษณะหรือประเภทของโครงการหรือสัญญาของรัฐตามวรรคหนึ่ง และหลักเกณฑ์ และวิธีการการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คำร้องตามวรรคหนึ่งต้องมีหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ไต่สวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ถ้ามีความจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวน ในกรณีที่ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วพบว่ามิใช่ ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับโครงการหรือสัญญานั้น แล้วแต่กรณี เพื่อสั่งระงับการดำเนินงานโครงการหรือสัญญาตามวรรคหนึ่ง

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติ เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนการพิจารณาและวินิจฉัย

ของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด แล้วแต่กรณี

ในระหว่างทางได้สามข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในระหว่างทางพิจารณาของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดตามวรรคสี่ หากมีกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่โครงการหรือสัญญาของรัฐที่ถูกร้องยังคงดำเนินการต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งระงับการดำเนินงานโครงการหรือสัญญาของรัฐดังกล่าวไว้ชั่วคราวก่อนก็ได้

มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีหน่วยงานพิเศษขึ้นภายในสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีฐานะไม่ต่ำกว่าสำนักและมีบุคลากรที่เพียงพอกับภารกิจเพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการรณรงค์เสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำข้อกำหนดและคู่มือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๕ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงหกแสนบาท

มาตรา ๑๖ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดโดยทุจริตไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

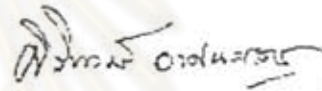
มาตรา ๑๗ ในกรณีที่คู่สมรสหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๔ ให้รับโทษเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๖ ซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยที่ตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วยหรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

มาตรา ๑๙ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษา
ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

.....
.....
ถูกต้องตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



(นางสาวศิริพงษ์ ออห์นเสถียร)

ผู้อำนวยการสำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายปฐมพงษ์ ไรจน์สุรภิตติ เกิดเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2527 จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เมื่อปีพุทธศักราช 2549 ได้รับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาชีพว่าความแห่งสภานายความ รุ่นที่ 27 พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 และได้รับประกาศนียบัตรสอบไล่ได้ ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 62 ปีการศึกษา 2552 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พุทธศักราช 2553 ได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีพุทธศักราช 2550 ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งนิติกรผู้ช่วย สำนักงาน กฎหมาย บริษัท ที.ซี.ฟาร์มาซูติคอลล อุตสาหกรรม จำกัด



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย