



องค์ความรู้ว่าด้วย “การขัดกันแห่งผลประโยชน์”



ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อังภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.
Puey Ungphakorn Anti-Corruption Research Center,
Office of the National Anti-Corruption Commission

คำนำ

การปรีทศน์องค์ความรู้ว่าด้วย “การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)” เล่มนี้ เป็นการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเป็นการศึกษา ทบทวนแนวความคิดทั้งในทางทฤษฎี การก่อกำเนิด พื้นฐาน/ที่มาที่ไปและพัฒนาการขององค์ความรู้ การสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การสมาทานแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของกฎ ระเบียบ คำตัดสินของศาล เป็นต้น ที่จะช่วยสร้างความชัดเจนและทบทวนองค์ความรู้และแนวทาง ในการไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ สามารถสร้างความเข้าใจและเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่อยู่บนพื้นฐานของ “องค์ความรู้ (Knowledge)”

ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อึ้งภากรณ์ ขอขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ กังสนันท์ ที่ปรึกษา ที่จุดประเด็น แนะนำแง่มุม ความรู้ และวิธีวิทยาในการศึกษาด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้ ขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ช่วยสนับสนุนให้การปรีทศน์องค์ความรู้ว่าด้วย “การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)” ขึ้นนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี คุณงามความดีที่เกิดจากการศึกษานี้ก็ ด้วยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะส่งผลให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ประเทศและสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น สามารถลด พฤติกรรมและความเสี่ยงในการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในทุกส่วนของสังคม

ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อึ้งภากรณ์
กันยายน 2561

จัดทำโดย

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ กังสนันท์ ที่ปรึกษา

นายณัฐวุฒิ สมบูรณ์ยิ่ง เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ ผู้จัดทำ

สารบัญ

บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง	6
ที่มา	6
ความหมาย	9
แนวคิดพื้นฐาน	11
สาเหตุและรูปแบบ	14
การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการคอร์รัปชัน	18
ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	22
ระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์	29
งานศึกษาเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์	50
การศึกษาเชิงทฤษฎี (theoretical study)	50
การศึกษาเชิงประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษา (case study)	54
การศึกษาเชิงกฎหมาย (legal study)	61
กรณีศึกษาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์	65
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	65
คำพิพากษาของศาล	67
มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.	73
การขัดกันแห่งผลประโยชน์ในต่างประเทศ	75

เอกสารอ้างอิง

ภาคผนวก

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วน
บุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ...

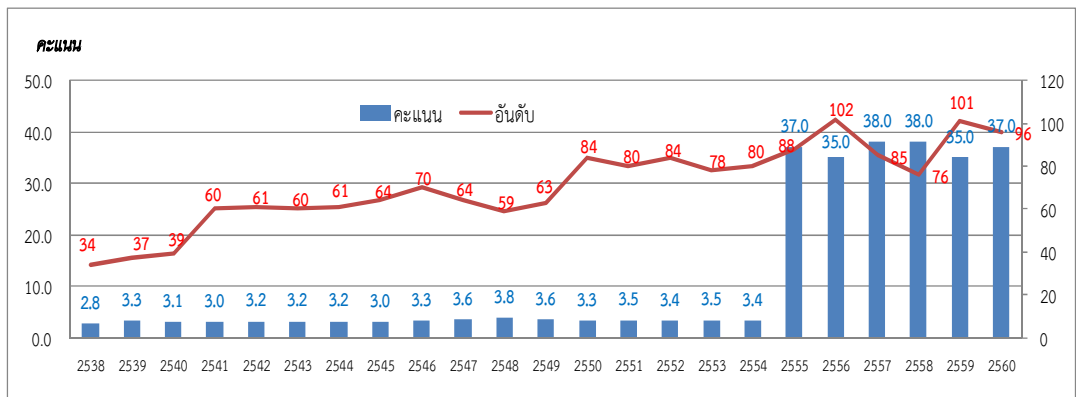
ประวัติผู้จัดทำ

บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

คะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ที่ประเมินโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) ซึ่งได้นำความเห็นและการรับรู้ (Perception) สถานการณ์ทุจริตของนักธุรกิจที่มาลงทุนในประเทศไทย รวมทั้งนักวิชาการด้านการทุจริตคอร์รัปชัน ในประเทศไทยมาประมวลเป็นค่า CPI ประเทศไทยได้รับคะแนนโดยเฉลี่ย 3.3 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 (สูงสุด 3.8 คะแนน และต่ำสุด 2.8 คะแนน) และคะแนนโดยเฉลี่ย 36.7 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 (สูงสุด 38 คะแนน และต่ำสุด 35 คะแนน) นับตั้งแต่องค์กรความโปร่งใสสากลเริ่มให้มีการนำเสนอค่า CPI คือ พ.ศ. 2538 - 2560 โดยล่าสุดในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้ 37 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน (รูปที่ 1) อยู่อันดับที่ 96 จากการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 4 เมื่อเทียบกับ 10 ประเทศอาเซียน ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทยมีความน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

รูปที่ 1 กราฟคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศไทย

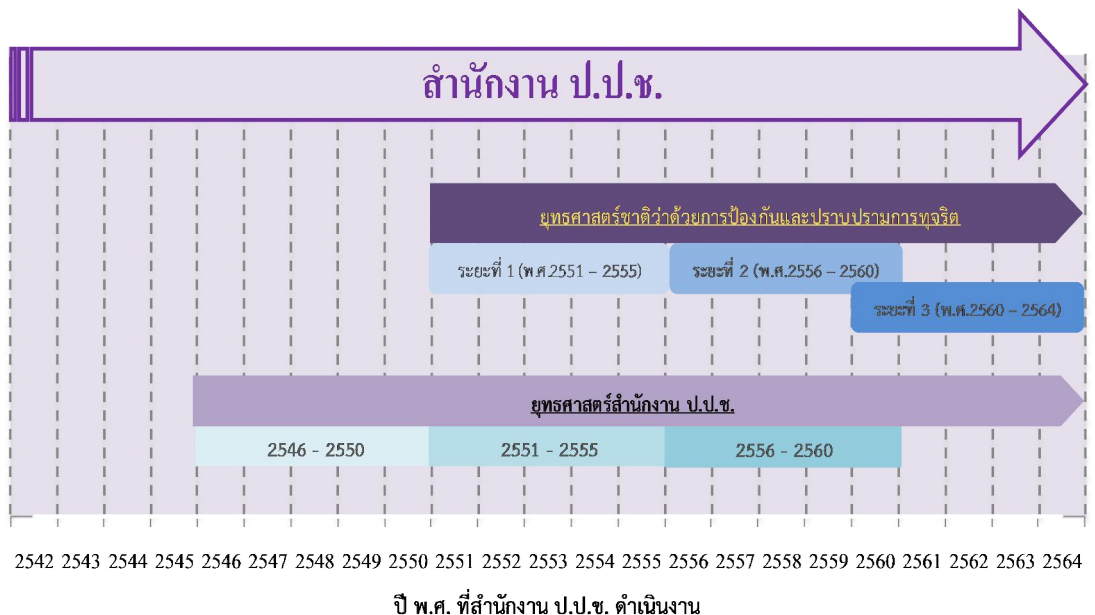


ที่มา : องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI)

การดำเนินงานท่ามกลางสถานการณ์การทุจริตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีองค์กรนำที่ดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตระดับชาติที่เป็นอิสระคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีงำนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตท่ามกลางสถานการณ์การ

ทุจริตของประเทศไทยที่มีลักษณะความรุนแรง ซับซ้อน และหลากหลายของปัญหา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ ที่มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ภายใต้แผนและยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่มีภารกิจหลักเพื่อการดำเนินงานที่สำคัญใน ๓ ด้านคือ ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนที่เกี่ยวข้องตามช่วงเวลาของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. (รูปที่ 2)

รูปที่ ๒ ช่วงเวลาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช.



ท่ามกลางสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทยที่มีแนวโน้มอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันลดลง ประกอบกับสภาวะการณ์ของโลกที่มีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ต่างจากโลกที่เราเคยรู้จักอย่างในอดีต ก็เป็นที่น่าพิศวงและคาดการณ์ได้ว่าสถานการณ์ด้านการทุจริตในอนาคตนั้น ปัญหาการคอร์รัปชันจะมีความซับซ้อนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทแวดล้อม และตัวปัญหาเองก็มีพัฒนาการในรูปแบบใหม่ๆ อยู่เสมอ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงมีลักษณะของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ส่งผลให้การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตท่ามกลางสภาวะการณ์ดังกล่าวในปัจจุบัน จำเป็นต้องอาศัยเทคนิควิธีการ และองค์ความรู้เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของสังคมในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับ “องค์ความรู้”(knowledge) ในการเป็นเครื่องมือเพื่อการปรับปรุงและพัฒนา และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของวิธีการดำรงชีวิตทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยพื้นฐานขององค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการทุจริตจึงมีความสำคัญอยู่ไม่น้อย ทั้งในระดับปฏิบัติงาน และระดับนโยบายที่ต่างเป็นการดำเนินงานที่อยู่พื้นฐานขององค์ความรู้ที่จะช่วยส่งเสริม พัฒนาให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

ดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเมื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พบว่า ในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญในการปราบปรามและป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ถือว่าพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการขัดแย้งแห่งผลประโยชน์เป็นพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน จะระบุอย่างชัดเจนว่าพฤติกรรมประเภทใดบ้างที่เป็นการกระทำที่ขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ ผู้ที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพึงตระหนักและต้องหลีกเลี่ยง หรือละเว้นจากการกระทำหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ทั้งยังกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะป้องกันปัญหาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ที่จะนำไปสู่การทุจริตในขั้นที่รุนแรงกว่า

สำหรับประเทศไทย ประเด็นความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ เป็นประเด็นใหม่สำหรับสังคมไทย ที่มีความอ่อนไหว ในบางครั้งขาดความชัดเจน นำไปสู่การถกเถียงถึงความถูกต้อง โดยเฉพาะกรณีที่เป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ค่านิยม และประเพณีที่ถือปฏิบัติดั้งเดิม เป็นต้น มีการตีความ ความเข้าใจ และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป ซึ่งนำไปสู่การกระทำที่เสี่ยงต่อการมีพฤติกรรมความขัดแย้งของผลประโยชน์ ซึ่งในช่วงหลังประเด็นการขัดแย้งของผลประโยชน์เพิ่งได้รับความสนใจเนื่องจากมีหลายกรณีที่ยังโยงถึง

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หลายกรณีเกิดขึ้นโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ไม่สนใจ และมีพฤติกรรมหรือการกระทำบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมความเชื่อในสังคมไทย เช่นวัฒนธรรมการให้ของขวัญ สินน้ำใจ ค่านิยมจ้าวขุนมูลนาย ระบบเครือญาติ และพรรคพวกในระบบราชการ เป็นต้น พฤติกรรมบางอย่างมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง จนเกิดความเคยชินและเป็นที่ยอมรับ (เช่น การใช้ทรัพย์สินของส่วนราชการ การรับเลี้ยง การเรียกร้องหรือรับสิ่งตอบแทน เป็นต้น)

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น การหันกลับไปศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งการปฏิรูตรองคความรู้ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์เล่มนี้ จะเป็นการศึกษา ทบทวน แนวคิดทั้งในทางทฤษฎี การก่อกำเนิด พื้นฐาน/ที่มาที่ไปและการพัฒนาการขององค์ความรู้ การสำรวจงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การสมานานแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง คำตัดสินของศาล เป็นต้น ที่จะช่วยสร้างความชัดเจนและทบทวนองค์ความรู้และแนวทางในการไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ สามารถสร้างความเข้าใจและมีองค์ความรู้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดพฤติกรรม การขัดกันแห่งผลประโยชน์ในทุกส่วนของสังคม

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาความหมาย หลักการ แนวความคิด ทฤษฎีและขอบเขตของการขัดกันแห่งผลประโยชน์
2. ศึกษาและรวบรวมมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์
3. ศึกษาและนำเสนอกรณีตัวอย่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่น่าสนใจ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบความหมาย หลักการ แนวความคิด รูปแบบและสาเหตุของการทุจริต

2. ทราบมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่าง
ประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

3. ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล
กับผลประโยชน์ส่วนรวม

แนวความคิดว่าด้วย การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ที่มา

ความเจริญก้าวหน้าต่างๆ ในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการแสวงหา “ชีวิตที่ดี” ของมนุษย์ มนุษย์พยายามจะแสวงหาชีวิตที่ดีอยู่เสมอ แม้กระทั่งความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ ได้พัฒนาไปมากแล้วก็ตาม ตราบจนศตวรรษที่ 21 มนุษย์ก็ยังแสวงหาอยู่ การแสวงหานี้มิใช่อะไรอื่นเลย หากแต่เป็นการแสวงหาที่อยู่บนพื้นฐานของปรัชญา ที่ในทางปรัชญาเชื่อว่ามนุษย์นั้นปรารถนา “สิ่งที่ดี” ซึ่งสิ่งที่ดีนี้จะทำให้ชีวิตมนุษย์ “มีความสุข”

ในสภาพธรรมชาติมนุษย์อาจไม่สามารถบรรลุความปรารถนาในการแสวงหาสิ่งที่ดีดังกล่าวได้โดยลำพัง มนุษย์จึงมีการทำสัญญาต่อกันเพื่อมอบอำนาจของแต่ละคนให้ตัวแทนขึ้นมาเพื่อปกครองและดำเนินการเพื่อแสวงหาสิ่งที่ดีที่จะเป็นประโยชน์แก่มนุษย์ทุกคน ดังที่ Aristotle (384 - 322 B.C.) มองว่า มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์สังคม การเมือง มนุษย์จะมีชีวิตที่ดีได้ก็ต่อเมื่ออาศัยอยู่ในนครรัฐ (สังคมการเมือง) เท่านั้น และบุคคลที่อยู่นอกสังคมการเมืองได้ ถ้าไม่ใช่สัตว์ก็เป็นพระเจ้า และมนุษย์มีลักษณะธรรมชาติ 2 ด้าน คือ ด้านที่เป็นส่วนตัว และด้านที่เป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้มนุษย์มีพฤติกรรมและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน¹

ขณะที่ในเชิงสังคมวิทยามองว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม โดยสัญชาตญาณในการอยู่กันเป็นสังคมหรืออยู่ในสังคมการเมืองนี้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นสัญชาตญาณในการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือฝูงนั่นเอง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามนุษย์จะอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว จากครอบครัวก็จะรวมกันเป็นตระกูล กลุ่ม เผ่า และพัฒนาการขึ้นเป็นสังคม เพราะในการดำรงชีวิตนั้นมนุษย์ต้องการเพื่อน การแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือ วัตถุและบริการสังคมของมนุษย์ทั้งหลายจะอยู่ร่วมกันได้หากมีกฎเกณฑ์ ระเบียบ แนวปฏิบัติ เป็นหลักปฏิบัติให้คนในสังคมยึดถือปฏิบัติ อันได้แก่ หลักความถูกต้อง จริยธรรม ศีลธรรม ระเบียบธรรมเนียม ประเพณีต่าง ๆ อันเป็นที่มาแห่งกฎหมาย

¹ Aristotle, *Politics* Ernest Barker (Trans.) (Oxford: Oxford University Press, 1995)

Plato (427 - 347 B.C.) ผู้ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็น “บิดาแห่งปรัชญาการเมือง” ผลงานที่ทรงคุณค่าของเขาคือ *The Republic* หรือ *อุดมรัฐ*² เป็นงานเขียนที่เป็นการพยายามสร้างสังคมการเมืองหรือรัฐในอุดมคติให้เป็นแบบของสังคมการเมืองที่ดี ในทรรศนะของ Plato เขาเชื่อว่ามนุษย์ส่วนใหญ่ไม่มีความสามารถที่จะปกครองได้ เพราะมนุษย์ส่วนใหญ่จะติดอยู่กับวิชา ขนบธรรมเนียมและความเคยชิน ซึ่ง Plato ได้กำหนดให้ ราชาปราชญ์ (Philosopher King) ผู้ทรงปัญญาที่เป็นผู้ที่กระหายใคร่รู้ในความรู้ทั้งหมดทั้งปวงอย่างไม่วันจบสิ้น สามารถรู้ซึ่งถึงความจริงอันเป็นนิรันดร์ ให้เป็นผู้ปกครองภายในรัฐที่ดีที่สุดที่เขาได้เสนอ โดยมี “ความยุติธรรม” สถิตยเป็นหลักของรัฐ อันเป็นหลักที่จะนำพลเมืองในรัฐไปสู่ชีวิตที่ดีที่แท้จริง แต่ราชาปราชญ์ (Philosopher King) ที่จะเข้ามาเป็นผู้ปกครองในรัฐอุดมรัฐจะต้องไม่ถือครองทรัพย์สินส่วนตัวและห้ามมีครอบครัวเหมือนกับสามัญชน อันเป็นการเน้นย้ำลักษณะของผู้ปกครองที่จะต้องปราศจากผลประโยชน์ส่วนตัว

พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 (ค.ศ. 1643 - 1715) พระมหากษัตริย์แห่งฝรั่งเศสและนาวาร์ ทรงครองราชย์นานถึง 72 ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ครองราชย์ยาวนานของยุโรป พระองค์ทรงมั่นใจในพระราชอำนาจของตนในการปกครองฝรั่งเศส ถึงกับได้เคยกล่าวสัจพจน์ว่า “I am the state” ซึ่งหมายความว่า พระเจ้าหลุยส์ซึ่งเป็นกษัตริย์ก็คือรัฐ หรือรัฐคือกษัตริย์ ซึ่งสะท้อนลักษณะของการไม่แยกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม

ขณะที่ผู้ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็น “บิดาของปรัชญาการเมืองสมัยใหม่” คือ Nicoccolo Machiavelli (C.1469-1527) ใน *The Prince*³ เขามองว่าธรรมชาติมนุษย์มีลักษณะในทางลบ เป็นสัตว์ที่เห็นแก่ตัว ก้าวร้าว มีกิเลสตัณหา คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน ไม่รู้จักพอ เขาได้เสนอลักษณะของผู้ปกครองที่จะต้องกระทำตนให้มีลักษณะมัยยิสต์ เด็ดขาด รอบคอบ เป็นที่ยำเกรง มีความเฉลียวฉลาดอย่างสุนัขจิ้งจอก และมีความความเข้มแข็งอย่างราชสีห์ และในการเลือกเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเลือกผู้ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ ไม่ทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน เพื่อจุดมุ่งหมายก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือรัฐไว้ หรือ “เหตุผลของรัฐ” อันเป็นพื้นฐานของการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากรัฐ อันกลายมาเป็นแนวคิดสำคัญของกฎหมายมหาชนคือ “การจัดสถาบันอำนาจของรัฐให้แยกออกจากตัวคน” ของรัฐสมัยใหม่

² Plato, *Republic* (Book I) Allan Bloom (Trans.) (Chicago: The University of Chicago Press, 1968)

³ สมบัติ จันทรวงศ์, *เจ้าผู้ปกครอง* (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2548)

เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันทำให้มีความต้องการบางอย่างร่วมกัน ซึ่งมีพัฒนาการอยู่รวมกันของมนุษย์ในรูปแบบของสังคมการเมืองเริ่มตั้งแต่เป็นระบบจักรวรรดิ (Empire) ลัทธิฟิวดัล (Feudalism) ชุมชนการเมืองฐานันดร (polity of estates) และรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute State) จนกระทั่งปัจจุบันระบบสังคมการเมืองโลกอยู่ในรูปแบบของ **รัฐสมัยใหม่ (Modern State)** ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปหลังจากระบบศักดินาล่มสลาย ตามสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648 (The Treaty of Westphalia 1648) ⁴ รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของพื้นที่/ดินแดน/อาณาเขตที่ชัดเจน และให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังอยู่บนพื้นฐานของการแยกบุคคลออกจากรัฐ หรือ การแยกประโยชน์ส่วนตัว (private interest) ออกจากผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นความต้องการร่วมกันของคนในสังคม โดยอาจเป็นวัตถุหรือสิ่งที่รัฐจะคุ้มครองและป้องกันผลประโยชน์ส่วนรวมจึงเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นส่วนรวมของทุกๆ คน ไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงดังผลประโยชน์ส่วนตัว ความต้องการของมนุษย์อาจแยกออกเป็นความต้องการส่วนตัวและความต้องการส่วนรวม ขณะที่ความต้องการส่วนตัวเป็นประโยชน์เฉพาะตัวหรือประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ที่มนุษย์จะจัดการตอบสนองความต้องการส่วนตัวนี้ด้วยตนเอง ความต้องการส่วนรวมหรือผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) นี้ “รัฐ-ชาติ” (nation - state) จึงทำหน้าที่ดำเนินการหรือจัดบริหารสาธารณะเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของทุกคนในรัฐ รัฐในฐานะสถาบันทางการเมืองประกอบไปด้วยระบบย่อยๆ ที่มีโครงสร้าง - หน้าที่ (structure - function) แตกต่างกัน และในแต่ละระบบย่อยก็ประกอบไปด้วยตำแหน่งต่างๆ ที่มีหน้าที่แตกต่างกัน เพื่อขับเคลื่อนและตอบสนองต่อระบบใหญ่ซึ่งก็คือ รัฐ นั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้รัฐได้รักษาและบรรลุผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในรัฐ ไม่ว่าจะมาโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตาม จะกระทำการที่เป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ได้ เพราะจะเป็นการกระทำที่เป็นขัดต่อเจตจำนงทั่วไป (general will) ของรัฐที่มุ่งสนองตอบผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) นั่นก็คือการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (conflict of interest) นั่นเอง

⁴ สนธิสัญญาสันติภาพแห่งเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648 (The Peace of Westphalia, 1648) เป็นผลของสงครามสามสิบปี ในรายละเอียดเป็นผลรวมของสัญญา 2 ฉบับที่ลงนาม ณ เมือง Munster และเมือง Osnabruck ในปี ค.ศ. 1648 โดยสาระสำคัญแล้วได้ข้อยุติในการแก้ไขปัญหา 3 เรื่องคือ ศาสนา ดินแดน และการปกครอง อันเป็นการวางองค์ประกอบให้กับรัฐสมัยใหม่ (Modern State)

ความหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า มีการให้ความหมายที่หลากหลาย ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ชัดเจนของความหมายและขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งอาจส่งผลถึงนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่แตกต่างกัน ตัวอย่างของความหมายการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่สำคัญ เช่น⁵

Michael McDonald ให้ความหมายว่า สถานการณ์ที่บุคคล (เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจตามตำแหน่งหน้าที่⁶

Katz & Kahn ให้ความหมายว่า สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติในฐานะวิชาชีพในหน่วยงานราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง⁷

Gerard Carney ให้ความหมายว่า conflict of interests เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองหรือข้าราชการขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางจริยธรรม (Ethical Dilemma) เมื่อความสนใจส่วนตัวมีมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการทำงานในหน้าที่ราชการ⁸

นิยามของธนาคารโลก Conflict of interest เป็นสถานการณ์ที่บุคคลหรือสถาบันที่อยู่ในฐานะที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ใช้ดุลยพินิจดำเนินการแตกต่างไปจากผลประโยชน์ขององค์กร เช่น ผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกต่างไปจากผลประโยชน์ขององค์กรธนาคารโลก ซึ่งเจ้าหน้าที่จำเป็นต้อง

⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2546), หน้า 11 และ 60 – 61

⁶ Michael McDonald, *Ethics and Conflict of Interest*, <http://ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict-hm/>

⁷ Katz D. and Kahn R. L. *The social psychology of organizations* (New York: John Wiley and Sons. 1966) P.623s

⁸ Gerard Carney, *Conflict of Interest : Legislators, Ministers and Public Officials* (Online), 1998 www.transparency.org

หลีกเลี่ยงและระมัดระวังไม่ให้มีแนวโน้ม หรือมีสถานการณ์ หรือกระทำการที่อาจเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม⁹

องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม (Organization of Economic Cooperation and Development : OECD)¹⁰ “เป็นความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ต่อสาธารณะ และผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัวสามารถใช้อำนาจของเขาปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของเขาอย่างไม่เหมาะสมได้”

นักวิชาการของไทยมีการให้ความหมายของ Conflict of Interest คือ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ให้ความหมายว่า สภาวะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม หรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของข้าราชการเอกชน อันทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับข้าราชการเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์ การทับซ้อนของผลประโยชน์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายคือนักการเมืองเป็นนักธุรกิจและ/หรือมีครอบครัวทำธุรกิจ¹¹

อรรถัย ก๊กผล ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นมิติหนึ่งของจริยธรรมในทางการเมืองการบริหารสาธารณะ (Ethics in Politics and Public Administration) โดยหลักการสังคมเชื่อว่าทุกคนมีเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะไม่ควรใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในประเด็นที่ตนเองมี

9

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTETHICS/0,contentMDK:20382808~menuPK:780665~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:593304,00.html>

10

OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES, 2003.

11

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *การทับซ้อนของผลประโยชน์ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ*, มติชนรายวัน วันที่ 2 พฤศจิกายน 2548: 6.

ผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง เพราะจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะชนในเรื่องความเป็นอิสระในการตัดสินใจ¹²

จะเห็นได้ว่าจากความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่มีการให้ความหมายหลากหลายนี้ สะท้อนจุดเน้นอยู่ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง เน้นที่บริบทของการกระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ การพิจารณาข้อเท็จจริงในการกระทำว่าไปลดรอนผลประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ ประการที่สอง เน้นที่การดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ควรมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์

โดยสรุป การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชัน ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งทำให้กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่า ความหมายที่น่าจะครอบคลุมกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม คือ สถานการณ์ที่บุคคล (เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการใช้ดุลยพินิจตามตำแหน่งหน้าที่

แนวคิดพื้นฐาน

จากการประมวลและทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ผู้ศึกษา พบว่า มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

1) **หลักการประชาธิปไตย (Democracy)** มีวิวัฒนาการมาจากหลักการกรีกโบราณ โดยถือว่าอำนาจอำนาจอธิปไตย (อำนาจอปกครอง) เป็นของประชาชน ซึ่งหลักการประชาธิปไตยมีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญดังนี้

1.1) **อำนาจของประชาชน (Popular Sovereignty)** หลักการประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนอาจใช้อำนาจของตนในฐานะเจ้าของอำนาจอผ่านทางช่องทางต่างๆ เช่น การเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหาร

¹² อรรถย กักพล, ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานผลวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2550)

ประเทศ การเสนอร่างกฎหมาย การลงประชามติ การมีข้อเรียกร้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ หรือการตรวจสอบผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปใช้อำนาจแทนตน เป็นต้น

1.2) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล (Right, Liberty and Equality) เป็นแนวคิดหลักของลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) สิทธิและเสรีภาพเป็นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพถูกรับรองไว้ในหลายแหล่ง เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ส่วนแนวคิดว่าด้วยความเสมอภาค (Equality) คือการที่ปัจเจกบุคคลเสมอภาคในสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Equality of Right and Dignity) ซึ่งไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทุกเรื่องทุกโอกาส

1.3) ฉันทานุมัติ (Consent) คือ การได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในการที่ประชาชนจะถูกปกครอง กล่าวคือ ด้วยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในอำนาจการปกครอง ในการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจจะไม่ปกครองหรือใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรง แต่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ปกครองแทนตน ก็จะต้องได้รับความยินยอมหรือฉันทานุมัติจากประชาชนเจ้าของอำนาจ บุคคลหรือคณะบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจปกครอง (รัฐบาล) โดยฝืนใจประชาชนจึงจะกระทำมิได้ ประชาชนจึงยอมมีสิทธิในการที่จะเปลี่ยนผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่ไม่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนได้

1.4) สาธารณประโยชน์ หรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) การที่ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน และเป็น การปกครองที่ทำ “เพื่อประชาชน” นั้นเป็นที่มาของคำว่า “สาธารณะประโยชน์หรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งก็คือผลประโยชน์ที่ประชาชนทุกคนในรัฐควรจะได้รับประโยชน์ เปรียบเสมือนเจตจำนงร่วมที่ประชาชนทุกคนร่วมทำสัญญา ดังเช่น เจตจำนงทั่วไป (General Will) ของรูสโซ¹³ ที่ประชาชนต่างแสดงออกเพื่อประโยชน์ สาธารณะหรือผลประโยชน์ของทุกคน การปฏิเสธเจตจำนงทั่วไป คือ การละเมิดกฎหมาย ซึ่งเท่ากับการตั้งตนอยู่เหนือเจตจำนงร่วมและนำไปสู่การทำลายล้างสังคมทั้งหมด และ เป็นการปล้นเอาเสรีภาพที่มีคุณค่าทางศีลธรรมของส่วนรวมไป ซึ่งตรงข้ามกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ที่มองว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่ถือเอาประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง และ ดำเนินชีวิตโดยยึดหลักการดังกล่าวอย่างมีเหตุผล โดยอยู่บนพื้นฐานหลักประโยชน์นิยม

¹³ สมบัติ จันทรวงศ์. สัญญาประชาคมของรูสโซ. รัฐศาสตร์สาร ฉบับที่ 2, พฤศจิกายน 2520.

(Utilitarianism) ที่มองว่า การกระทำที่ดีที่สุด คือ การกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด (The greatest happiness of the greatest number)

1.5) การปกครองโดยกฎหมาย (The rule of law) คือ เป็นการยึดถือกฎหมายเป็นหลักสูงสุดในการปกครองที่ถือว่าทุกคนในรัฐเสมอภาคกันทุกคน ประชาชนทุกคนในรัฐ ทั้งผู้บัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแบบเดียวกัน ไม่มีข้อยกเว้น เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตามล้วนต้องรับผิดชอบทางกฎหมายต่อศาลเช่นเดียวกันประชาชนในรัฐทุกคน และกฎหมายจะต้องควบคุมความประพฤติของคนที่ประเทศ คนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและขอบเขตของกฎหมาย โดยใช้การยึดถือ “กฎหมาย” อยู่เหนือ “กฎหมาย”

2) ศีลธรรมคุณธรรมของประชาธิปไตย (Democratic Morality) การดำเนินงานในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีศีลธรรม คุณธรรม เป็นเครื่องกำกับด้วยอยู่เสมอ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง และการแสดงออกทางประชาธิปไตยจะดำเนินการถูกต้องตามครรลองคลองธรรม ซึ่งเป็นเครื่องการันตีว่าเสียงข้างมากจะไม่ตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อศีลธรรม คุณธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

3) รัฐบาลแบบเปิดและตรวจสอบได้ (Open and Accountable Government) รัฐบาลแบบเปิดและตรวจสอบได้ คือการที่รัฐบาลจะต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาและพิจารณาการดำเนินงาน และจะต้องให้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารข้อมูลของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และจะต้องถูกตรวจสอบ (Accountable Government) ทั้งทางกฎหมาย ทางการเมือง และทางการคลัง ช่วยให้ประชาชนเห็นว่าตัวแทนของตนหรือรัฐบาล และเจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการบริหารประเทศแทนตนอย่างไรบ้าง มีการคอร์รัปชันหรือดำเนินการผิดพลาดอะไรหรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้ทราบสถานการณ์ของประเทศได้อย่างทันทั่วทั้งนี้ นอกจากนี้ รัฐบาลที่แบบเปิดและตรวจสอบได้ยังช่วยพิทักษ์เสรีภาพให้แก่ประชาชนทั้งหลายผู้เป็นเจ้าของอำนาจอด้วย

4) การทำงาน/หน้าที่ในกิจการของรัฐ (Official Duties) คือการที่ปัจเจกบุคคลได้รับความไว้วางใจ ให้มีเข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ รับผิดชอบ บทบาทเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องมีพันธสัญญา และมาตรฐานความประพฤติที่ดีงาม การดำเนินการใด ๆ จะต้องถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

5) **หลักการไม่มีส่วนได้เสีย** หรือหลักความเป็นกลาง ไม่มีอคติ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมธรรมชาติ (Natural Justice) หลักการไม่มีส่วนได้เสียมีความคิดพื้นฐานว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นก็จะไม่มีความเป็นกลางและไม่อาจใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยสั่งการได้โดยปราศจากอคติในเรื่องดังกล่าว หลักการนี้ได้นำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินของภาครัฐ เช่น หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาสั่งการ ร่วมประชุม หรือลงมติในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย เป็นต้น

สาเหตุและรูปแบบ

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมีสาเหตุหลายประการ แต่มีองค์ประกอบหลักที่ก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอยู่ 3 ประการ ดังรูปที่ 1 คือ¹⁴

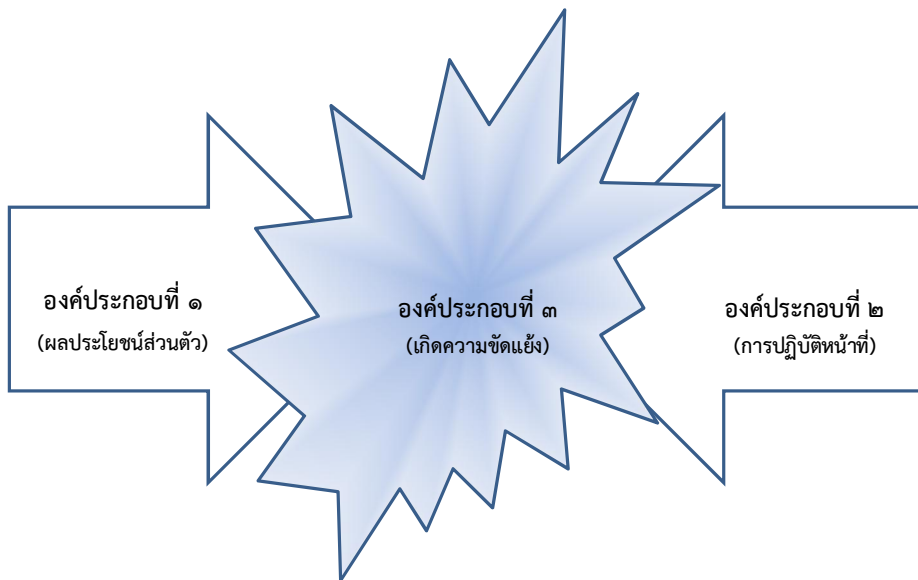
องค์ประกอบที่ 1 มีผลประโยชน์ส่วนตัว (private or personal interest) ทั้งในรูปของตัวเงิน หรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นก็ได้ และเป็นผลประโยชน์ของตนเองหรือผลประโยชน์ของผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

องค์ประกอบที่ 2 มีการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ (public or official duty) โดยต้องดำรงตำแหน่งสาธารณะ และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพที่มีความเป็นกลาง และยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

องค์ประกอบที่ 3 มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งดังกล่าว แต่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มีการแทรกแซง ขาดความเป็นอิสระ มีอคติ และตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว

¹⁴ อ้างแล้ว, เชิงอรรถ 6

ภาพจำลองสถานการณ์ COI



การแบ่งรูปแบบ/ประเภทของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

มีนักวิชาการที่ประมวลการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์และสามารถจัดแบ่งประเภทการกระทำได้หลายรูปแบบ อาทิ

Ken Kernaghan and John Langford ได้ประมวลการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม¹⁵ พบว่า การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมีหลายรูปแบบ เช่น

1) การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Accepting benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์ สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้าง สำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

¹⁵ Kenneth Kernaghan and John Langford, *The Responsible Public Servant*. (The Institutional of Public Administration of Canada, 2014)

2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self - dealing) หรือ เป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษาของตนเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้งในการเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post - employment) หมายถึงการที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

4) การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างที่เป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

5) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหน ก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อของภรรยา หรือ ทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

6) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-barrelling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่หรือบ้านเกิดตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง

ขณะที่ Kenneth Kernaghan ได้ชี้ให้เห็นประเด็นที่อยู่ในข่ายการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 8 ประการ¹⁶ คือ

1) การรับสินบน การยอมรับเงินที่ผิดกฎหมาย หรือการยอมรับคุณค่าอื่นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ต้องการจากราชการที่ได้มีการกระทำตามหน้าที่ ผู้ให้สินบนมีเจตนาที่จะบิดเบือนวัตถุประสงค์ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และผู้รับมีเจตนายินยอมที่จะทำตาม ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ต้องเผชิญกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ อื่นๆ ในการที่จะขัดต่อกฎหมาย นโยบายตลอดจนวิธีการของการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เขาได้ทำไปเพื่อตนเอง

2) การใช้อิทธิพลส่วนตัว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับประโยชน์ตอบแทน การใช้อิทธิพลในรูปแบบนี้อาจเป็นการเข้ามามีส่วนโน้มน้าวการตัดสินใจด้านนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ เช่น การวางแผนพัฒนาที่ดินซึ่งพนักงานเป็นเจ้าของอยู่ หรือฝากเด็กเรียนในโรงเรียนของรัฐโดยพนักงานมีโอกาสได้รับผลประโยชน์ สิ่งเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ขัดแย้งกัน

3) การใช้ข้อมูลลับ เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลลับของทางราชการ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นได้ใช้ข้อมูล เพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่น ๆ โดยปกติกแล้ว ผลประโยชน์ขัดแย้งกันจะเกิดขึ้นเมื่อข้อมูลนั้นเป็นความลับ มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่ที่จะรักษาความลับนั้นไว้

4) การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน ข้าราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับหน้าที่การงาน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งมีความขัดแย้งโดยตรงต่องานที่รับผิดชอบอยู่ผลประโยชน์ขัดกันนี้ แสดงให้เห็นขอบเขตที่ว่าเจ้าหน้าที่ต้องควบคุมตนเองในการตัดสินใจในประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ประเด็นนี้เหมือนกับการใช้อิทธิพลส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นผู้ควบคุมผลลัพธ์นั่นเอง

5) การรับของขวัญ เป็นการยอมรับของขวัญและความสะดวกสบายที่อาจส่งอิทธิพลต่อพนักงานให้มีอคติต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ ประเด็นนี้ในความเข้าใจทั่วไปอาจมองว่าเป็นเรื่องสินบน ซึ่งการรับของขวัญทำกันหลายรูปแบบ เช่น การลดราคาของที่ซื้อ การมอบตัวหนังสือ ตัวพาหนะเดินทาง การเลี้ยงอาหารอย่างฟุ่มเฟือย ตลอดจนการให้

¹⁶ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 15

ความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ ลักษณะของขบวนการที่ให้นี้ไม่ได้ต้องการที่จะให้ แต่อาจมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเอนเอียงในการกระทำบางอย่างอันเนื่องจากการให้นั้น

6) การทำงานนอกเวลา การเป็นที่ปรึกษาและการจ้างงานตนเอง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของผลประโยชน์ขัดกันในตำแหน่งหน้าที่ สถานการณ์ขัดแย้งนี้รวมถึงการใช้ตำแหน่งสถานภาพการทำงานสาธารณะ ในการที่จะเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชน หรือเป็นเจ้านายของตัว ตลอดจนการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐเพื่อการทำงานภายนอก

7) อดีตพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปได้รับการว่าจ้างให้มาทำงานกับบริษัทเอกชน โดยการว่าจ้างนี้เกิดจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือติดต่อกับบริษัทนั้นๆ อยู่ ในประเด็นนี้ในสหรัฐอเมริกา เรียกการกระทำเช่นนี้ว่า Revolving Door ซึ่งการกระทำนี้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะเนื่องมาจากบุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งใดในสาธารณะมาก่อนมักจะรู้ข้อมูลความลับ ตลอดจนขั้นตอนวิธีการทำงาน มีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ ความสนิทสนม คำนเคย ความเกรงใจ จะมีต่อบริษัท ที่ตนทำงานอยู่

8) การเกี่ยวพันทางเครือญาติ สถานการณ์ที่บุคคลสาธารณะอาจอยู่ในตำแหน่งที่อาจทำในสิ่งที่ต้องการให้แก่เครือญาติ หากคิดในประเด็นของผลประโยชน์ขัดแย้งกัน อาจจะสามารถเรียกว่า เป็นระบบอุปถัมภ์พิเศษที่มีการใช้อิทธิพลส่วนตัว เพราะมูลเหตุจูงใจคล้ายกับเรื่องที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลที่จะให้ได้รับการส่งเสริมได้รับรางวัลจาก การทำสัญญา หรือการอื่นใด ซึ่งญาติของตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น

การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการคอร์รัปชัน

ก่อนที่จะพิจารณาถึงความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม กับการคอร์รัปชัน นั้น ควรที่จะทำความเข้าใจกับ “การคอร์รัปชัน” เสียก่อน ซึ่งจากการทบทวนงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า การคอร์รัปชัน (Corruption) มีความหมายที่หลากหลาย ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ¹⁷ กลุ่มที่หนึ่ง คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของหน้าที่ของหน่วยงานราชการเป็นศูนย์กลาง (Public - Office - Centered Definitions) กลุ่มที่สอง คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของตลาดเป็นศูนย์กลาง (Market - Centered Definitions) และ กลุ่มที่สาม คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของผลประโยชน์

¹⁷ International cooperation against corruption, *Finance & Development*, March 1998

สาธารณะเป็นศูนย์กลาง (Public – Interest - Centered Definitions) แต่ไม่ว่าจะเป็น การให้ความหมายของคอร์รัปชันไว้อย่างไร แต่มีลักษณะร่วมที่สำคัญคือเป็นการมองว่าการ คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่ไม่ดี

ขณะที่ Robert Klitgaard ผู้เชี่ยวชาญด้านด้านการทุจริตคอร์รัปชัน มองว่า การคอร์รัปชันเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจหรือทรัพยากรของส่วนร่วมเพื่อประโยชน์ ส่วนตน โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ รวมทั้งการบิดเบือนเพื่อ ผลประโยชน์ในทางธุรกิจด้วย โดย Klitgaard ได้อธิบายปรากฏการณ์การคอร์รัปชันเกิดจาก การใช้อำนาจในการผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่รับผิดชอบดังสูตรดังนี้

$$C \text{ (Corruption)} = M \text{ (Monopoly)} + D \text{ (Discretion)} - A \text{ (Accountability)}$$

นอกจากนี้ Arnold Heidenheimer ได้แบ่งประเภทของคอร์รัปชัน ไว้ 3 ประเภทคือ¹⁸

1) คอร์รัปชันสีขาว (White corruption) เป็นพฤติกรรมที่ประชาชน ยอมรับและเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำผิด เพราะมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญ เนื่องจากเป็น การรับผลประโยชน์ที่อิงแอบขนบธรรมเนียม ประเพณี และมีได้เกิดจากการเรียนรื่องจาก ผู้รับ เช่น กรณีการให้สินน้ำใจของผู้น้อยต่อผู้ที่อยู่ในตำแหน่งให้คุณให้โทษได้หรือ ผู้บังคับบัญชา, กรณีการให้ซึ่งเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือดเว้นการปฏิบัติของผู้ที่อยู่ใน ตำแหน่งและเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น การให้ ของขวัญในโอกาสพิเศษต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น งานแต่งงาน งานวันเกิด งานขึ้นบ้านใหม่ หรือ เป็นเจ้าภาพในงานกุศลของผู้มีอำนาจ เป็นต้น

2) คอร์รัปชันสีเทา (Grey Corruption) เป็นพฤติกรรมที่สังคมบางส่วน เห็นว่าเป็นความผิด แต่สังคมทั่วไปยังไม่แน่ใจว่าเป็นความผิดหรือไม่ การคอร์รัปชันประเภท นี้จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ขณะเดียวกัน ประชาชนก็สมยอมต่อการกระทำดังกล่าวด้วย ตัวอย่างเช่น การให้ค่านายหน้า หรือการ เรียก รับ ประโยชน์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็วขึ้น หรือลดหย่อนกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เป็นต้น

¹⁸ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะอื่น ๆ, ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543 (Anti-Corruption Strategy in Thailand in the Year ๒๐๐๐ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543)

3) คอร์รัปชันสีดำ (Black Corruption) เป็นพฤติกรรมการคอร์รัปชันที่เป็นความผิดอย่างชัดแจ้งและสังคมเห็นว่าต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง การทุจริตโดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมาย เป็นต้น

จากลักษณะประเภทการคอร์รัปชันของ Heidenheimer จะเห็นได้ว่าการคอร์รัปชันประเภทสีขาวและสีเทา จะมีลักษณะการกระทำที่เป็นส่วนหนึ่งของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ที่สังคมมองว่าการคอร์รัปชันประเภทนี้สามารถกระทำได้ หากไม่ได้เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นรอยต่อระหว่างความผิดทางอาญากับประเด็นทางจริยธรรม ที่เป็นการพิจารณาความเหมาะสม และมาตรฐานทางจริยธรรม ที่แตกต่างการคอร์รัปชันสีดำที่เป็นการทุจริตอย่างชัดแจ้ง และสังคมมองว่าต้องได้รับโทษตามกฎหมาย นอกจากนี้ หากพิจารณาข้อแตกต่างในการกระทำผิดในระดับบุคคลแล้ว จะพบว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์จะอยู่ในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่มี 2 บทบาท เช่น บริษัทของเจ้าหน้าที่หรือเครือญาติขณะการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ นั่นหมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีบทบาทในบริษัท และบทบาทในหน่วยงานรัฐ ขณะที่การคอร์รัปชันเจ้าหน้าที่จะมีบทบาทเดียว เช่น การที่เจ้าหน้าที่รับสินบนเพื่อทำให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งชนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น อาจดูความแตกต่างกันในตารางเปรียบเทียบความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมกับคอร์รัปชัน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม
กับคอร์รัปชัน¹⁹

ประเด็น เปรียบเทียบ	ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)	คอร์รัปชัน (Corruption)
1. กฎหมาย	- เป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย บางกรณีปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย - ไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน	- เป็นการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย - มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Anti-Corruption Law)
2. จิตสำนึกและค่านิยมและศีลธรรม	- การขาดจิตสำนึก ขาดศีลธรรม ผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ - การมีค่านิยมที่ผิดๆ เช่น ยกย่องเงิน ยกย่องตำแหน่งและวัตถุ การรักพวกพ้อง	- การขาดจิตสำนึก ขาดศีลธรรม - การมีค่านิยมที่ผิดๆ เช่น ยกย่องเงิน ยกย่องตำแหน่งและวัตถุ การรักพวกพ้อง
3. ผลประโยชน์	- เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนสาธารณะ - ผลประโยชน์ส่วนรวมเสียหาย - ความเสียหายของผู้อื่นอาจไม่ชัดเจน	- เป็นการมุ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมมาเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล อาจไม่มีประเด็นของความขัดแย้งระหว่างบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง - ผลประโยชน์ส่วนรวมเสียหาย
4. การใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจหน้าที่	- เกิดจากการใช้ดุลยพินิจของผู้ที่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษ - เกี่ยวข้องกับวิชาชีพ - เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เปี่ยงบังผลประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตน	- เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย - ไม่จำเป็นต้องเกิดจากการใช้ดุลยพินิจ - เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียง เกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มโดยวิถีทางที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางศีลธรรม
5. การตรวจสอบ	- ขาดกลไกการตรวจสอบที่มี	- มีองค์กรตรวจสอบและมีกลไกในการ

¹⁹ ไพโรจน์ ภัทรากุล และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากลุ่มวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2547)

ประเด็น เปรียบเทียบ	ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)	คอร์รัปชัน (Corruption)
จากสังคม	ประสิทธิภาพ - ขาดการตื่นตัวจากสังคม ขาดการ ตระหนักจากสังคม - ขาดการติดตามประเมินผลจาก หน่วยงานและสังคม - สังคมมองว่าเป็นประเด็นปัญหา ระดับปัจเจกบุคคล	ป้องกันชัดเจนกว่า - สังคมตระหนักชัดเจนว่าเป็นประเด็น ปัญหาในสังคมไทย และเป็นปัญหาของ องค์กร

ที่มา: ไพโรจน์ ภัทรากุล และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ
ผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากลุ่มวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ, 2547

ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาประเภท/ลักษณะการ
ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า การขัดกันระหว่าง
ผลประโยชน์บางประเภท/ลักษณะตามแนวคิดพื้นฐานมีความเชื่อมโยงและนำไปสู่การ
บัญญัติตามกฎหมายว่าเป็นการกระทำความผิด (ดังตารางที่ 2) เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย
ความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...)
กล่าวคือ ตามแนวคิดพื้นฐานการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ได้แก่ การรับ
ผลประโยชน์ต่างๆ การทำธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับตนเอง การทำงานหลังจากออกจาก
ตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ การทำงานพิเศษ การใช้ประโยชน์จากข้อมูล
ภายในเพื่อตนเองหรือผู้อื่น การใช้สมบัติราชการ เป็นต้น

ขณะที่ในมาตรา 3 ของ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ
ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...) ได้กำหนดนิยามของ
“ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” ที่เข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์
ได้แก่ การกู้หนี้ยืมสิน (ปลดหนี้หรือลดหนี้ ให้ยืมไม่คิดดอกเบี้ย ค่าประกันไม่คิดค่าธรรมเนียม, ค่า
นายหน้าหรือค่าธรรมเนียมเป็นตัวแทน), การซื้อขายทรัพย์สิน ได้แก่ ซื้อ ขายหรือให้เช่า
กว่ามูลค่าท้องตลาด, การให้ใช้บริการหรือทรัพย์สิน (สถานที่หรือยานพาหนะ) บริการ
วิชาชีพอิสระ ให้เดินทางหรือขนส่งสิ่งของหรือจัดเลี้ยง แบบไม่คิดค่าเช่าหรือคิดค่าเช่าน้อย

กว่า หรือให้ส่วนลดมากกว่าโดยปกติทางการค้า, การให้รางวัล, การให้ชำระเงินล่วงหน้า หรือคืนเงินภายหลัง เป็นต้น

ซึ่งได้มีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ในมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 10 กล่าวคือ

มาตรา 5 ได้กำหนดให้การกระทำที่ถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ คือ

(1) การกระทำเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ การห้ามเป็นคู่สัญญากับรัฐ การถือหุ้นหรือรับผลประโยชน์จากธุรกิจภายใต้การกำกับดูแลหรือการตรวจสอบ และการรับของขวัญมูลค่าเกิน 3 พันบาท

(2) การกำหนดนโยบายหรือการเสนอหรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายหรือร่างกฎซึ่งเอื้อประโยชน์เป็นการเฉพาะต่อกิจการที่ตน คู่สมรส บุตร หรือบิดามารดา มีส่วนได้เสียเกินกว่าส่วนได้เสียตามปกติที่บุคคลทั่วไปมีอยู่ ในกรณีที่เป็นนิติบุคคล การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 5

(3) การใช้ข้อมูลภายในของรัฐที่ยังเป็นความลับ

(4) การริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยทุจริตหรือเพื่อเอื้อต่อตนเองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(5) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานไปเพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่น.

(6) การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยอิสระของเจ้าหน้าที่อื่น

มาตรา 7 ได้กำหนดการห้ามเจ้าหน้าที่รัฐรับของขวัญหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

มาตรา 9 ได้กำหนดเงื่อนไขการประกอบอาชีพหลังเกษียณหรือลาออกจากงานของรัฐ

และมาตรา 10 ได้กำหนดการห้ามเจ้าหน้าที่รัฐนำความลับของทางราชการไปหาประโยชน์ส่วนตน

ซึ่งมีข้อสังเกตคือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...) ไม่ได้มีการกำหนดการกระทำที่เป็นการทำงานพิเศษ การทำงานนอกเวลา การเป็นที่ปรึกษาและการจ้างงานตนเอง อันเข้าข่ายการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดไว้กว้างๆ ในมาตรา 4 คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ต้องใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ต้องไม่กระทำการที่จะก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้ กรณีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ในทางปฏิบัติอาจต้องพิจารณาองค์ประกอบและรายละเอียดของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เข้าข่ายการกระทำความผิดด้วย

ตารางที่ 2 ความเชื่อมโยงระหว่างการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ลำดับ ที่	ประเภทการขัดกัน แห่งผลประโยชน์	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...)	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ การทุจริตและประพฤติมิชอบ
1	การรับ ผลประโยชน์ต่างๆ	- ในมาตรา 3 ได้กำหนดนิยามของ “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่า การกู้หนี้ยืมสิน (ปลดหนี้หรือลดหนี้ ให้ยืมไม่คิดดอกเบี้ย ค่าประกันไม่คิดค่าธรรมเนียม, ค่านายหน้าหรือค่าธรรมเนียมเป็นตัวแทน), การซื้อขายทรัพย์สิน ได้แก่ ซื้อ ขายหรือให้เช่าต่ำกว่ามูลค่าท้องตลาด, การให้ใช้บริการหรือทรัพย์สิน (สถานที่หรือยานพาหนะ) บริการวิชาชีพอิสระ ให้เดินทางหรือขนส่งสิ่งของหรือจัดเลี้ยง แบบไม่คิดค่า	- หมวดที่ 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 - ความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 - ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ลำดับ ที่	ประเภทการขัดกัน แห่งผลประโยชน์	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...)	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ การทุจริตและประพฤติมิชอบ
		เช่าหรือคิดค่าเช่าน้อยกว่า หรือให้ ส่วนลดมากกว่าโดยปกติทางการค้า, การให้รางวัล, การให้ขาระเงินล่วงหน้า หรือคืนเงินภายหลัง - ในมาตรา 5 ได้กำหนดให้การกระทำ ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ คือ การกระทำเกี่ยวกับ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ การห้าม เป็นคู่สัญญากับรัฐ การถือหุ้นหรือรับ ผลประโยชน์จากธุรกิจภายใต้การกำกับการ ดูแลหรือการตรวจสอบ และการรับ ของขวัญมูลค่าเกิน 3 พันบาท - ในมาตรา 7 การห้ามเจ้าหน้าที่รัฐรับ ของขวัญหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใด	ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ตามประมวลกฎหมาย อาญา - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น
2	การทำธุรกิจกับ ตัวเอง หรือ เป็น คู่สัญญา	- ในมาตรา 5 ได้กำหนดให้การกระทำ ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ คือ การกระทำเกี่ยวกับ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ การห้าม เป็นคู่สัญญากับรัฐ การถือหุ้นหรือรับ ผลประโยชน์จากธุรกิจภายใต้การกำกับการ ดูแลหรือการตรวจสอบ และการรับ ของขวัญมูลค่าเกิน 3 พันบาท - และในมาตรา 11 และมาตรา 12 ได้ กำหนดเกี่ยวกับการป้องกันโครงการ	- หมวดที่ 9 การขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 - ความผิดเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 - ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ

ลำดับ ที่	ประเภทการขัดกัน แห่งผลประโยชน์	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...)	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ การทุจริตและประพฤติมิชอบ
		ของรัฐที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน	ยุติธรรม ตามประมวลกฎหมาย อาญา - ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐ ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. 2542 - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น
3	การทำงานหลังจาก ออกจากตำแหน่ง หน้าที่สาธารณะ หรือหลังเกษียณ	- มาตรา 9 ได้กำหนดเงื่อนไขการ ประกอบอาชีพหลังเกษียณหรือลาออก จากงานของรัฐ	- ความผิดเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น
4	การทำงานพิเศษ การทำงานนอก เวลา การเป็นที่ ปรึกษาและการจ้าง งานตนเอง	- ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดไว้กว้างๆ ในมาตรา 4 คือ มาตรา 4 คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง ปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึด ประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและ ประชาชนเป็นสำคัญ ต้องใช้อำนาจตาม ตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยสุจริตและ เที่ยงธรรม ต้องไม่กระทำการที่จะ ก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความไม่ ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ และต้อง ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการ ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล กับประโยชน์ส่วนรวม	- ความผิดเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น

ลำดับ ที่	ประเภทการขัดกัน แห่งผลประโยชน์	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...)	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ การทุจริตและประพฤติมิชอบ
5	การรู้ข้อมูลภายใน	- ในมาตรา 10 ได้กำหนดการห้าม เจ้าหน้าที่รัฐนำความลับของทาง ราชการไปหาประโยชน์ส่วนตน	- ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ตามประมวลกฎหมาย อาญา - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น
6	การใช้สมบัติ ราชการเพื่อ ประโยชน์ของธุรกิจ ส่วนตัว	- ในมาตรา 5 ได้กำหนดให้การกระทำ ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ คือ การใช้ทรัพย์สินของ หน่วยงานไปเพื่อประโยชน์ของตนหรือ ผู้อื่น	- ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ตามประมวลกฎหมาย อาญา - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น
7	การรับของขวัญ หรือความ สะดวกสบาย	- ในมาตรา 7 ได้กำหนดการห้าม เจ้าหน้าที่รัฐรับของขวัญหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งในในมาตรา 3 ได้กำหนดนิยามของ “ประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่า รวมถึง การให้ใช้บริการหรือทรัพย์สิน (สถานที่หรือยานพาหนะ) บริการ วิชาชีพอิสระ ให้เดินทางหรือขนส่ง สิ่งของหรือจัดเลี้ยง แบบไม่คิดค่าเช่า หรือคิดค่าเช่าน้อยกว่า หรือให้ส่วนลด มากกว่าโดยปกติทางการค้า, การให้ รางวัล, การให้ชำระเงินล่วงหน้าหรือ คืนเงินภายหลัง	- หมวดที่ 9 การขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 - ความผิดเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 - ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ตามประมวลกฎหมาย อาญา - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม

ลำดับ ที่	ประเภทการขัดกัน แห่งผลประโยชน์	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...)	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ การทุจริตและประพฤติมิชอบ
			กฎหมายว่าด้วยการนั้น
8	การใช้อิทธิพล แสวงหา ผลประโยชน์ให้แก่ เครือญาติ	- ในมาตรา 5 ได้กำหนดให้การกระทำ ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ คือ การริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐหรือ หน่วยงานของรัฐโดยทุจริตหรือเพื่อเอื้อ ต่อตนเองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม, และการใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ ไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยอิสระ ของเจ้าหน้าที่อื่น	- หมวดที่ 9 การขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 - ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ตามประมวลกฎหมาย อาญา - ความผิดเกี่ยวกับวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น

ระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption 2003)²⁰

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) ได้วางหลักเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ คือ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามรับเอา คงไว้ และเสริมสร้างระบบที่ส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยที่ใจความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวนั้นก็คือ การที่บุคคล องค์กร หรือหน่วยงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่หลากหลาย ทรัพย์สิน หรืออื่นใดก็ตาม ต้องตัดสินใจดำเนินการภายใต้ความเกี่ยวพันซึ่งแยกออกได้ยากระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นั้น ก็ได้มีวางหลักที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ คือ

หมวดที่ 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเนื้อหาในส่วนดังกล่าวใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังจะเห็นได้จากมาตราที่ 184 ซึ่งได้ระบุไว้ดังนี้

มาตรา 184 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ

²⁰ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption 2003)

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

(4) ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวาง หรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ

มาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

ให้น้ำ (2) และ (3) มาบังคับใช้แก่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

มาตรา 185 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

(3) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของ

หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 186 ให้นำความในมาตรา 184 มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) การดำรงตำแหน่งหรือการดำเนินการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจของรัฐมนตรี

(2) การกระทำตามหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งกระทำการใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการก้ำก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองโดยมิชอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรม

มาตรา 187 รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใดในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคสองไม่ว่าในทางใด ๆ มิได้

มาตรานี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย

การหยิบยกประเด็นที่ปรากฏในหมวดดังกล่าวขึ้นมานำเสนอนั้นทำให้เห็นถึงความพยายามในการกำจัดรูปแบบพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่การการขัดกันแห่ง

ผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ และเมื่อพิจารณาต่อในส่วนอื่น ๆ ก็จะมีประเด็นเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น ได้ถูกให้ความสำคัญโดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ระบุไว้ในหมวด/มาตราที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ดังที่ปรากฏต่อไปนี้

หมวดที่ 13 องค์กรอัยการ มาตรา 248 วรรคสาม “ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใด อันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นกรทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้”

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรคห้า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น เป็นปัญหาสำคัญอันนำไปสู่การกำหนดแนวทางเพื่อใช้สำหรับป้องกันพฤติกรรมดังกล่าวซึ่งอาจเกิดขึ้นกับผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ รวมไปถึงหน่วยงานในการจัดบริการสาธารณะอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกัน
ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ...²¹

เหตุผลและความจำเป็น

การบริหารงานของรัฐจะต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน รวมทั้งต้องให้ประชาชนปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริตของผู้มีหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐ จึงต้องห้ามการกระทำความผิดเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้มีหน้าที่ดังกล่าวกับประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญ

กำหนดนิยาม: “เจ้าหน้าที่รัฐ” “หน่วยงานของรัฐ” “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” “กฎ” “คู่สมรส” “โดยทุจริต” “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” “ปกติประเพณีนิยม” และ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.”

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ: กำหนดหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ สุจริตและเที่ยงธรรม ไม่กระทำการที่จะก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความไม่ไว้วางใจ และไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม: กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่รัฐ คู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นโดยอาศัยอิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐ เข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

กรณีบุคคลได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐของรัฐ คู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น: กำหนดโทษกรณีบุคคลได้รับประโยชน์จาก

²¹ บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ..., สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ คู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคคลอื่น โดยรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

ของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ: กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้ในโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือตามที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดห้ามคู่สมรสและญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นสิ่งที่อาจได้รับตามกฎหมายหรือกฎหรือเป็นสิ่งที่ได้รับตามจำนวนที่สมควรตามปกติประเพณีนิยมในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการรับการให้ในลักษณะให้แก่บุคคลทั่วไป หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

การไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยการทำความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.: กำหนดระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใดมีพฤติการณ์ส่อว่าทำความผิด

การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทำงานในธุรกิจของเอกชน: กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ยังไม่ถึง 2 ปี เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน ลูกจ้าง ผู้รับจ้าง หรือดำรงตำแหน่งอื่นในธุรกิจของเอกชน ซึ่งเคยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี และรับเงินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากธุรกิจของเอกชนดังกล่าวเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากธุรกิจนั้นปฏิบัติต่อบุคคลอื่นๆ ในกิจการงานตามปกติ

การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการหรือหน่วยงานของรัฐ กระทำการใดๆ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือใช้ความลับดังกล่าวไปโดยทุจริต เว้นแต่ความลับนั้นไม่ได้เป็นความลับอีกต่อไป

กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าร่างสัญญาของรัฐทำขึ้นโดยทุจริตหรือมีลักษณะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์: ให้สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐซึ่งจะเป็นคู่สัญญาและหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ และให้เสนอร่างสัญญานั้นและแจ้งความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ใน

ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรดังกล่าว ให้ระงับการทำสัญญาไว้ก่อน จนกว่าคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรดังกล่าวจะมีมติหรือสั่งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

ผลของสัญญาของรัฐที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำหรือให้ความเห็นชอบสัญญานั้นโดยทุจริตหรือทำขึ้นโดยมีลักษณะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์: กำหนดให้มีผลเป็นโมฆะ หรือให้ดำเนินการตามสัญญาต่อไป หรือให้มีผลเป็นโมฆะเฉพาะส่วน แล้วแต่กรณี และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

กรณีที่ว่า การตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าสัญญาใดทำขึ้นโดยทุจริตหรือโดยมีลักษณะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์: ให้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อระงับสัญญาสัมปทานของรัฐ หรือสัญญาที่รัฐให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน: กำหนดให้บุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด และกำหนดระยะเวลาไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อระงับโครงการของรัฐที่มีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์: ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภายในสองปีนับแต่วันเริ่มโครงการเพื่อสั่งให้ยุติโครงการหรือสั่งให้นำโครงการดังกล่าวกลับไปทบทวนใหม่ เพื่อแก้ไขให้รัฐไม่เสียประโยชน์

การพิจารณาคดี: กำหนดให้การพิจารณาและการมีคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม

การเปิดเผยข้อมูลและรายได้: กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงข้อมูลและรายได้จากการดำรงตำแหน่ง การประกอบอาชีพ วิชาชีพหรือกิจกรรมอื่น ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลและรายได้ดังกล่าวด้วย

การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ: กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีหน่วยงานพิเศษขึ้นภายในสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำข้อกำหนดและคู่มือการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเอกชน และมีหน้าที่ตอบข้อหารือที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามพระราชบัญญัตินี้

การบังคับใช้กฎหมาย: กำหนดให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาบังคับใช้แก่การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

บทกำหนดโทษ: กำหนดบทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

อำนาจศาล: กำหนดให้บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ

บทกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่รัฐ: กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องได้รับโทษหนักขึ้น (สองเท่า)

ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้: กำหนดให้ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และประธาน ป.ป.ช. รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ดังนี้

มาตรา 126 นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วยโดยให้ถือว่า การดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (2) หรือ (3) ต้องดำเนินการไม่ให้มีลักษณะดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

มาตรา 127 ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา 126 (4) ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 128 ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดานหรือญาติที่ให้ตามประเพณี หรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 129 การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในหมวดนี้ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

มาตรา 168 เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 126 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา 126 วรรคสอง ถ้าพิสูจน์ได้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐนั้นรู้เห็นยินยอมด้วย เจ้าพนักงานของรัฐนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 169 เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 128 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 170 เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 127 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับสินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

“การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่าง ๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม

“ญาติ” หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรม

“ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า สิ่งที่มีมูลค่า ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ดังต่อไปนี้

- (1) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป
- (2) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- (3) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มิได้ระบุให้เป็นของส่วนตัวหรือมีราคาหรือมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท ไม่ว่าจะระบุเป็นของส่วนตัวหรือไม่ แต่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงานรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวนั้นไว้เป็น

ประโยชน์ส่วนบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยทันที

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรือมีราคาหรือมีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด โดยทันทีที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานหรือสถาบันหรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว เมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่เคยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวเลย

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอนให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิก แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้หรือของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

“ของขวัญ” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่กัน เพื่ออธยาศัยไมตรี และให้หมายความรวมถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้เป็นรางวัล ให้โดยเสนหาหรือเพื่อการสงเคราะห์ หรือให้เป็นสินน้ำใจ การให้สิทธิพิเศษซึ่งมิใช่เป็นสิทธิที่จัดไว้สำหรับบุคคลทั่วไปในการได้รับการลดราคาทรัพย์สิน หรือการให้สิทธิพิเศษในการได้รับบริการหรือความบันเทิงตลอดจนการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียว และไม่ว่าจะให้เป็นบัตร ตัว หรือหลักฐานอื่นใด การชำระเงินให้ล่วงหน้า หรือการคืนเงินให้ ในภายหลัง

“ปกติประเพณีนิยม” หมายความว่า เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้หมายความรวมถึงโอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย

“ผู้บังคับบัญชา” ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าหน่วยงาน ที่แบ่งเป็นการภายในของหน่วยงานของรัฐ และผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าและได้รับมอบหมายให้อำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลด้วย

“บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า คู่สมรส บุตร บิดา มารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน

ระเบียบนี้ไม่ใช้บังคับกับกรณีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชา นอกเหนือจากกรณีปกติประเพณีนิยมที่มีการให้ของขวัญแก่กันมิได้

การให้ของขวัญตามปกติประเพณีนิยม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้ของขวัญที่มีราคาหรือมูลค่าเกินจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กำหนดไว้ สำหรับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดหรือใช้เงิน สวัสดิการใด ๆ เพื่อมอบให้หรือจัดหาของขวัญให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลในครอบครัวของ ผู้บังคับบัญชาไม่ว่า ในกรณีใด ๆ มิได้

ผู้บังคับบัญชาจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตน รับ ของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับบัญชามีได้ เว้นแต่เป็นการรับของขวัญ ตามที่กำหนด

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตน รับของขวัญจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ ถ้ามิใช่เป็นการรับ ของขวัญตามกรณีที่กำหนดไว้

ผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้มาติดต่อ งานหรือผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ผู้ซึ่งมีคำขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การขอใบรับรอง การขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการร้องเรียน เป็นต้น

(2) ผู้ซึ่งประกอบธุรกิจหรือมีส่วนได้เสียในธุรกิจที่ทำกับ หน่วยงานของรัฐ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการได้รับสัมปทาน เป็นต้น

(3) ผู้ซึ่งกำลังดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ ควบคุมหรือกำกับดูแล เช่น การประกอบกิจการโรงงาน หรือธุรกิจหลักทรัพย์ เป็นต้น

(4) ผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการปฏิบัติหรือละ เว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตน รับของขวัญจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เฉพาะกรณีการรับ ของขวัญ ที่ให้ตามปกติประเพณีนิยม และของขวัญนั้นมีราคาหรือมูลค่าไม่เกินจำนวนที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้ สำหรับการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่บุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบในภายหลังว่าเป็นการรับของขวัญโดยฝ่าฝืนระเบียบนี้ ให้เจ้าหน้าที่

ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดไว้สำหรับการ รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีราคาหรือมูลค่าเกินกว่า ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ของขวัญหรือ รับของขวัญโดยฝ่าฝืนระเบียบนี้ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการการเมือง ให้ถือว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นประพฤติปฏิบัติไม่เป็นไปตามคุณธรรมและจริยธรรม และให้ ดำเนินการตามระเบียบ ที่นายกรัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีว่าด้วย มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการประเภทอื่นนอกจาก (1) หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจให้ถือว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดทางวินัย และให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ ดำเนินการให้มีการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่สอดส่อง และให้ คำแนะนำ ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้แก่หน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มิผู้ร้องเรียนต่อ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติในการให้ของขวัญหรือรับ ของขวัญฝ่าฝืนระเบียบนี้ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างให้เกิดทัศนคติในการประหยัดแก่ ประชาชนทั่วไป ในการแสดงความยินดี การแสดงความปรารถนาดี การแสดงการต้อนรับ หรือการแสดงความเสียใจในโอกาสต่าง ๆ ตามปกติประเพณีนิยม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ พยายามใช้วิธีการแสดงออกโดยใช้บัตรอวยพร การลงนามในสมุดอวยพร หรือใช้บัตรแสดง ความเสียใจ แทนการให้ของขวัญ ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เสริมสร้างค่านิยมการแสดงความ ยินดี การแสดง ความปรารถนาดี การแสดงการต้อนรับ หรือการแสดงความเสียใจ ด้วยการ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง แนะนำหรือกำหนดมาตรการจูงใจที่จะพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ในบังคับบัญชาให้เป็นไปในแนวทางประหยัด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.

2544

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ ไว้ ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

“การเรียไร” หมายความว่า การเก็บเงินหรือทรัพย์สิน โดยขอร้องให้ช่วย ออกเงินหรือทรัพย์สินตามใจสมัคร และให้หมายความรวมถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ขดใช้ หรือบริการซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยายว่ามีใช่เป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ขดใช้ หรือบริการธรรมดา แต่เพื่อรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นด้วย

“เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไร” หมายความว่า เข้าไปช่วยเหลือโดยมีส่วนร่วมในการจัดให้มีการเรียไรในฐานะเป็นผู้ร่วมจัดให้มีการเรียไร หรือเป็นประธานกรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา หรือในฐานะอื่นใดในการเรียไรนั้น

หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการเรียไรหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไรไม่ได้ เว้นแต่เป็นการเรียไรตามข้อ 19 หรือได้รับอนุมัติจาก กคร. หรือ กคร. จังหวัด แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

หน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตในการเรียไรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไรแล้ว จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ด้วย ในกรณีนี้ กคร. อาจกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไรก็ได้

ให้มีคณะกรรมการควบคุมการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ เรียกโดยย่อว่า “กคร.” ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ กคร. จะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

การเรียไรหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไรที่ กคร. หรือ กคร. จังหวัด แล้วแต่กรณี จะพิจารณาอนุมัติให้ตามข้อ 6 ได้นั้นจะต้องมีลักษณะและวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นการเรียไรที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐนั่นเอง

(2) เป็นการเรียไรที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือพัฒนาประเทศ

(3) เป็นการเรียไรที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์

(4) เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไรของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมการเรียไรแล้ว

การเรียไรหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไรดังต่อไปนี้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุมัติจาก กคร. หรือ กคร. จังหวัด แล้วแต่กรณี

(1) เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และมีมติคณะรัฐมนตรีให้เรียไรได้

(2) เป็นการเรียไรที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากสาธารณภัยหรือเหตุการณ์ใดที่สำคัญ

(3) เป็นการเรียไรเพื่อร่วมกันทำบุญเนื่องในโอกาสการทอดผ้าพระกฐินพระราชทาน

(4) เป็นการเรียไรตามข้อ 18 (1) หรือ (3) เพื่อให้ได้เงินหรือทรัพย์สิน ไม่เกินจำนวนเงินหรือมูลค่าตามที่ กคร. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) เป็นการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไรตามข้อ 18 (4) ซึ่ง กคร. ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุมัติ

(6) เป็นการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับยกเว้นในการขออนุมัติตามระเบียบนี้แล้ว

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับอนุมัติหรือได้รับยกเว้นตามข้อ 19 ให้จัดให้มีการเรียไรหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไร ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทำการเรียไรเป็นการทั่วไป โดยประกาศหรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน

(2) กำหนดสถานที่หรือวิธีการที่จะรับเงินหรือทรัพย์สินจากการเรียไร

(3) ออกใบเสร็จหรือหลักฐานการรับเงินหรือทรัพย์สินให้แก่ผู้บริจาค ทุกครั้ง เว้นแต่โดยลักษณะแห่งการเรียไรไม่สามารถออกใบเสร็จหรือหลักฐานดังกล่าวได้ ก็ให้จัดทำเป็นบัญชีการรับเงินหรือทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

(4) จัดทำบัญชีการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไรตามระบบบัญชีของทางราชการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สิ้นสุดการเรียไร หรือทุกสามเดือนในกรณีที่เป็น การเรียไรที่กระทำอย่างต่อเนื่องและเปิดเผย โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐที่ได้ทำการเรียไรไม่น้อยกว่าสามสิบวันเพื่อให้บุคคลทั่วไปได้ทราบ และจัดให้มีเอกสารเกี่ยวกับการดำเนิน การเรียไรดังกล่าวไว้ ณ สถานที่สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นหาและศึกษาข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วย

(5) รายงานการเงินของการเรียไรพร้อมทั้งส่งบัญชีตาม (4) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จัดทำบัญชีตาม (4) แล้วเสร็จหรือในกรณีที่เป็นการเรียไรที่ได้กระทำอย่างต่อเนื่องให้รายงานการเงินพร้อมทั้งส่งบัญชีดังกล่าวทุกสามเดือน

ในการเรียไรหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไร ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดประโยชน์ที่ผู้บริจาคหรือบุคคลอื่นจะได้รับซึ่งมิใช่ประโยชน์ที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศไว้

(2) กำหนดให้ผู้บริจาคต้องบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนหรือมูลค่าที่แน่นอน เว้นแต่ โดยสภาพมีความจำเป็นต้องกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน เช่น การจำหน่ายบัตรเข้าชมการแสดงหรือบัตรเข้าร่วมการแข่งขัน เป็นต้น

(3) กระทำการใด ๆ ที่เป็นการบังคับให้บุคคลใดทำการเรียไรหรือบริจาคนหรือกระทำในลักษณะที่ทำให้บุคคลนั้นต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมไม่สามารถปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงที่จะไม่ช่วยทำการเรียไรหรือบริจาคนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(4) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกทำการเรียไร หรือใช้ สั่ง ขอร้อง หรือบังคับให้ผู้ใดบังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นออกทำการเรียไร

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไรของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไรซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐจะต้องไม่กระทำการดังต่อไปนี้

(1) ใช้หรือแสดงตำแหน่งหน้าที่ให้ปรากฏในการดำเนินการเรียไรไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์หรือสื่ออย่างอื่น หรือด้วยวิธีการอื่นใด

(2) ใช้ สั่ง ขอร้อง หรือบังคับให้ผู้ใดบังคับบัญชา หรือบุคคลใดช่วยทำ การเรียไรให้ หรือกระทำในลักษณะที่ทำให้ผู้ใดบังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นนั้นต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมไม่สามารถปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงที่จะไม่ช่วยทำการเรียไรให้ได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมดังนี้

(1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มีข้อบัญญัติห้ามผลประโยชน์ขัดกันของทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร

กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ (มาตรา 18 ทวิ) การฝ่าฝืนทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง (มาตรา 19)

กำหนดให้ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่ดำรงตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ รับเงินหรือประโยชน์อื่นใด หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในส่วนราชการ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 48 จตุทศ) การฝ่าฝืนทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง (มาตรา 48 ปัญจทศ)

(2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552

กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ (มาตรา 47 ตรี (6))

(3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552

กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ (มาตรา 11 (5))

(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กำหนดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องไม่ดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา 22) การฝ่าฝืนทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง (มาตรา 23 (5))

กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใด ไม่รับเงินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญา ในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น (มาตรา 51) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 52 (5))

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

กำหนดให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยา หรือที่เมืองพัทยาก่อทำ (มาตรา 18) การฝ่าฝืนทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง (มาตรา 19)

กำหนดให้นายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาลือหุ้น (มาตรา 49)

งานศึกษาเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์

จากการสำรวจและทบทวนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) ที่เป็นข้อมูล/องค์ความรู้เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทย พบว่า งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมยังมีการศึกษาไม่มากนัก และยังมีประเด็นในการศึกษาไม่หลากหลาย ซึ่งงานศึกษาส่วนใหญ่จะมีลักษณะร่วมกันคือ งานศึกษาแทบทุกชิ้นมักเป็นการศึกษาเพื่อการค้นหาคำตอบว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ขณะที่ในแต่ละงานศึกษาจะมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งได้กว้างๆ 3 ประเภท ดังนี้

1. การศึกษาเชิงทฤษฎี (theoretical study)

งานศึกษาวิจัยประเภทนี้จะเป็นการศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบ/องค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และยังไม่แน่ชัดในตัวเององค์ความรู้ อันส่งผลให้การนำไปปรับใช้ไม่สามารถได้ข้อสรุปในตัวเององค์ความรู้เอง ซึ่งงานศึกษาวิจัยประเภทนี้จะเน้นที่การศึกษาความหมาย ลักษณะรูปแบบ ทฤษฎี องค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เพื่อทบทวนและหาข้อสรุปเกี่ยวกับตัวเององค์ความรู้ และความชัดเจนของลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม งานศึกษาวิจัยประเภทนี้น่าสนใจ เช่น การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกัน โดยนิยาม รัฐอมฤต, การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา 100 พ.ร.บ. ป.ป.ช. โดย กำชัย จงจักรพันธ์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ : ศึกษากรณี "การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน" โดยสำเริง เมฆเกรียงไกร และคณะ, คู่มือการเรียนรู้และการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมบรรณาธิการ สี่มา สี่มานันท์, การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ โดยวุฒิพงษ์ พาณิชยสว ย เป็นต้น โดยตัวอย่างรายละเอียดและข้อค้นพบในงานศึกษาวิจัยในประเภทนี้ อาทิ

การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและ ผลประโยชน์ส่วนรวม²²

งานวิจัยชิ้นนี้พยายามศึกษาหาความหมายและลักษณะของความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนการแสวงหากลไกในการป้องกันมิให้เกิดการตัดสินใจและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เพื่อเป็นข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงแนวทางการดำเนินงานที่สามารถรักษาประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตัว และเป็นแนวทางให้สำนักงาน ก.พ. ใช้ในการกำหนดแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดกลไกในการป้องกันพฤติกรรมที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมีขอบเขตในการศึกษาคือการศึกษาปัญหาความขัดแย้งกันประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในลักษณะที่เป็นความขัดแย้งด้านจริยธรรม (Ethical Dilemma) ในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งทางราชการเป็นหลัก โดยยกเว้นการศึกษาปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นในภาคเอกชน

งานศึกษานี้มีข้อค้นพบที่สำคัญคือ นิยามของปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเกิดจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ 1) มีผลประโยชน์ส่วนตัว 2) มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งราชการหรือสาธารณะ และ 3) มีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นกลาง

ขณะที่กลไกในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มีหลักการที่สำคัญคือ การพยายามลดขนาดของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ อันเกิดจากรผลประโยชน์รอง (secondary interest) ไม่ให้มีผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หลัก (primary interest) ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องคำนึงถึงในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ

²² ผศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2546)

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา 100 พ.ร.บ. ป.ป.ช.²³

งานศึกษาเรื่องนี้มุ่งศึกษาและอธิบายแนวคิดของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยอธิบายเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายประกอบกับการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการกำหนดเรื่องการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

โดยได้ให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมหรือเรียนสั้นๆ ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ว่าหมายถึง สถานการณ์ สถานการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่บุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องใช้ดุลยพินิจ ปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่เพื่อส่วนรวม เพื่อหน่วยงาน เพื่อหน่วยงาน หรือเพื่อองค์กร แต่ตนเองมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องอยู่ในเรื่องนั้นๆ ซึ่งมองว่าการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมีลักษณะทำนองเดียวกันกับ กฎศีลธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี หลักคุณธรรม จริยธรรม กล่าวคือ การกระทำใดๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง ไม่ควรที่จะกระทำ ซึ่งในแต่ละบุคคล กลุ่ม หรือสังคมอาจเห็นว่าเรื่องใดเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมแตกต่างกันไป หรืออาจมีระดับของความหนักเบาของปัญหาแตกต่างกันไป และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบางเรื่องหรือบางคนอาจเห็นว่าไม่เป็นไร เป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องใหญ่ แตกต่างกันตามแต่ละบุคคล กลุ่ม สังคม

งานศึกษาชิ้นนี้ได้ยกตัวอย่างสถานการณ์ที่มีผู้กล่าวว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาวิเคราะห์และแสดงความเห็น อาทิ การทำธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับตนเอง การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด การทำงานหลักจากตำแหน่งหรือเกียติอายุราชการ การทำงานแข่งกับหน่วยงานตนเอง การทำงานพิเศษ การรับรู้ข้อมูลภายในและใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ตนเอง การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การนำโครงการสาธารณะไปลงพื้นที่เขตเลือกตั้งหรือบ้านเกิดตนเอง การทำงานสองตำแหน่งที่ผลประโยชน์ของงานขัดแย้งกัน การรับสินบน

และมองว่าการรับมือกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีวิธีคือ 1) การไม่อยู่ สถานการณ์การขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเสียตั้งแต่ต้น 2) หาก

²³ กำชัย จงจักรพันธ์. การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100 พ.ร.บ. ป.ป.ช. (กรุงเทพฯ : เจริญรัฐการพิมพ์, 2555)

ไม่สามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์การขัดกันของผลประโยชน์ได้ ควรหยุดดำเนินการและไม่ร่วมพิจารณาวินิจฉัยหรือลงมติในประเด็นที่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น 3) หากไม่สามารถกระทำการตามทั้งสองข้อข้างต้น ก็ควรต้องแจ้ง ประกาศหรือเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต่อผู้มีอำนาจต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป หรือต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใส เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจ และให้ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาว่าสมควรดำเนินการประการใดต่อไป 4) การพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้พิจารณาวินิจฉัยลงมติไปโดยยึดหลักเหตุผล โปร่งใส เปิดเผย สามารถอธิบายได้และพร้อมตอบคำถามข้อสงสัยแก่สาธารณะ 5) ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

ผู้ศึกษาได้จำแนกลักษณะและองค์ประกอบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์คือ 1) ต้องมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 2) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่ 3) บุคคลนั้นๆ จะเป็นบุคลากรในภาครัฐ หรือภาคเอกชนก็ได้ 4) ประโยชน์ส่วนตนนั้นอาจเป็นประโยชน์ในเชิงทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดก็ได้ 5) ประโยชน์ส่วนตนนั้นหมายความว่ารวมถึงประโยชน์ของบุคคลอื่นที่ถือว่าเป็นประโยชน์ส่วนตนด้วย 6) การขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมิได้หมายความว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเสมอไป 7) การขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยหลักการพื้นฐานเป็นเรื่องศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม 8) ความผิดเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นได้ทั้งการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) หรือเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala prohibita) ก็ได้

ในส่วนของการกำหนดเรื่องการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มองว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเมื่ออยู่ในสถานการณ์หรือมีการกระทำหรือกิจการใดๆ ที่ครอบคลุมประกอบตามที่มาตรา 100 กำหนดไว้ก็เป็นความผิด โดยที่ผู้กระทำความผิดนี้ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาทุจริต ไม่จำเป็นต้องมีการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเป็นการเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวม ไม่จำเป็นต้องลงมือกระทำการอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ก็เป็นความผิดแล้ว ซึ่งเป็นความผิดอีกฐานหนึ่งต่างหากจากการทุจริตคอร์รัปชัน และหากฟังได้ว่ามีการทุจริตก็จะเป็นความผิดฐานทุจริตอีกฐานหนึ่ง

2. การศึกษาเชิงประจักษ์ใช้กับกรณีศึกษา (case study)

งานศึกษาประเภทนี้จะเป็งานศึกษาที่เน้นการนำองค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไปประยุกต์ปรับใช้กับกรณีศึกษาต่างๆ เพื่อหาความหมาย คำตอบ ปัญหาและอุปสรรค และผลของการนำองค์ความรู้ไปใช้ในทางปฏิบัติ งานศึกษาวิจัยประเภทนี้ที่น่าสนใจ เช่น รายงานการวิจัยเรื่องการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากลุ่มวิชาชีพข้าราชการ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ โดย ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย อรทัย ก๊กผล และคณะ, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ : ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร โดย ชาญ โชติกิตติกุล, บทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม โดย สนธยา ยาพิณ, ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีคณะกรรมการในหน่วยงานรัฐ โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ เป็นต้น โดยตัวอย่างรายละเอียดและข้อค้นพบในงานศึกษาวิจัยในประเภทนี้ อาทิ

การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากลุ่มวิชาชีพข้าราชการ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ²⁴

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเสนอกรอบแนวคิดและกำหนดแนวทางในการส่งเสริมวัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมที่ดีในการจัดการภาครัฐ เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายที่มีจุดเน้นคือการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ มีหน่วยในการศึกษาวิจัย (Unit of Analysis) คือกลุ่มวิชาชีพข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบและสภาพแวดล้อมของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์กรท้องถิ่น ภาคเอกชน

²⁴ ดร.ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. รายงานวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม : ศึกษากลุ่มวิชาชีพราชการ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ (Conflict of Interests: Study on Public Sector). (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2547)

สาธารณชน ตลอดจนฐานข้อมูลจากสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องและสนใจในปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

โดยพยายามศึกษา 1) นิยาม ความหมาย ปัจจัย ที่มา รูปแบบและลักษณะของความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 2) กระบวนการ ความสัมพันธ์ของคนในองค์กร ปฏิสัมพันธ์และสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 3) ผลกระทบและมาตรการในการป้องกันปัญหาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการบริหารงานในองค์กรภาครัฐ 4) แนวทางการเสริมสร้างและธรรมาภิบาลให้เกิดความตระหนักในการใช้บทบาทและตำแหน่งหน้าที่และมาตรการนโยบายการป้องกันปัญหาความขัดแย้ง 5) จัดทำแนวทางหรือคู่มือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยเน้นมาตรการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางระบบมาตรฐานด้านวัฒนธรรมและวิชาชีพ

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญ คือ conflict of Interest เป็นประเด็นทางด้านจริยธรรมที่มีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงถึงปัจจัยทั้งในระดับส่วนบุคคล องค์กร และสังคม เชื่อมโยงกับเรื่องค่านิยม วัฒนธรรมและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์โดยเฉพาะกลุ่มวิชาชีพที่ต้องใช้ดุลพินิจ การมีช่องว่างของกฎหมายและการขาดระบบการตรวจสอบที่ดีล้วนเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม รูปแบบความขัดแย้งมีหลายรูปแบบ เช่น การรับสินบน การรับของขวัญ การใช้อิทธิพลส่วนตัว การใช้ข้อมูลลับ การใช้ความสัมพันธ์เครือญาติ การทำงานหล้งออกจากตำแหน่ง ซึ่งนำไปสู่การคอร์รัปชันที่รุนแรงขึ้น

กลุ่มวิชาชีพราชการ 5 กลุ่มที่ศึกษา ในมุมมองของนักวิชาการเห็นว่ากลุ่มเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความน่าเป็นห่วงในแง่ความเสี่ยงที่จะมีโอกาสเกิด Conflict of Interests และมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สูง เพราะมีความอ่อนแอในหลายด้าน ทั้งองค์ประกอบคุณภาพของคน ระดับการศึกษา ประสบการณ์และความสำนึกในด้านวิชาชีพด้วย ซึ่งความเสี่ยงของหน่วยงานของรัฐที่จะมีปัญหาหรือมีโอกาสเกิด Conflict of Interests จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นกับปัจจัย 4 ประการ คือ การใช้ดุลพินิจ ขนาดของความเสียหายหรือผลกระทบ ระดับการแข่งขันและอำนาจต่อรอง และสุดท้ายคือความซับซ้อน (Complexity) ยิ่งมีความซับซ้อน คนเข้าใจน้อย กลายมาเป็นพื้นที่ปิดอันลึบสยดผู้คน การตรวจสอบจะมีน้อย โอกาสที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่

ในส่วนความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับองค์ประกอบเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุดคือ เรื่องผลประโยชน์ รองลงมาคือเรื่องจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ การแทรกแซงทางการเมือง และช่องว่างของกฎหมายตามลำดับ โดยพฤติกรรมที่พบและเป็นปัญหาที่สำคัญ คือการเพิกเฉยต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การเจรจาที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มและพวกพ้อง การนำบุคคลของหน่วยงานมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการฝากลูกหลาน ญาติพี่น้อง

งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอแนวทางการป้องกันที่สำคัญคือ การสร้างเสริมจริยธรรมคุณธรรม การมีมาตรการด้านกฎหมายและมาตรการด้านสังคม การแสดงทรัพย์สิน หนี้สิน รวมถึงการแถลงหรือแสดงโดยเปิดเผย (Declare) ของผู้บริหารระดับสูงถึงการปลอดจาก conflict of Interests ก่อนรับตำแหน่ง การปฐมนิเทศข้าราชการใหม่ก่อนปฏิบัติงาน มีกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization Process) เพื่อหล่อหลอมกล่อมเกลายาวชนและคนรุ่นใหม่ให้ตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตนในการศึกษาได้เสนอตัวแบบ (Model) ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่มองปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นองค์รวม พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติหน้าที่ให้ความสำคัญในมาตรการตรวจสอบและมาตรการทางสังคม และข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาที่เน้นการตรวจสอบเชิงพฤติกรรม การส่งเสริมการปฏิบัติที่เป็นเลิศเพื่อพัฒนาไปสู่การจัดทำ Conflict of Interests Index

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและมีความน่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมคือประการแรก ด้วยจำนวนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งปกตินักการเมืองท้องถิ่นมักจะประกอบอาชีพอื่นๆ ควบคู่กับการบริหารท้องถิ่น ทำให้มีโอกาสของการขัดกันแห่งผลประโยชน์สูง ประการที่สอง องค์กรปกครอง

²⁵ อรทัย กิกผล และคณะ. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2550)

ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น และประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

งานศึกษาชิ้นนี้ พบว่า 1) รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบมากที่สุดในการปกครองท้องถิ่นคือการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาดำเนินธุรกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งรวมทั้งการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะคือ การเป็นผู้รับเหมาโครงการ การจัดซื้อที่ดินของตนเอง และการขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์ให้เทศบาล รูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมรองลงมาคือ การใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรหรือเพื่อหาเสียง เช่น การใช้งบประมาณซื้อของแจกประชาชนในเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภามีบทบาทในการจัดสรรและใช้งบประมาณ 2) มาตรการทางกฎหมายในการห้ามผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. เทศบาล กทม. และเมืองพัทยา) ยังมีความลักลั่นและมีการวินิจฉัยตีความที่แตกต่างกัน เช่น เทศบาลและอบต. ห้ามสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภท ขณะที่ อบจ. ห้ามเฉพาะสัญญาสัมปทาน ซึ่งในการวินิจฉัยการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย บางกรณีตีความการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาตามกฎหมาย ในบางกรณีตีความยึดหยุ่นโดยดุลเจตนารมณ์ 3) มีเพียงกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อห้ามเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอย่างชัดเจน ส่วนข้อบัญญัติ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่ได้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 100) และการแจ้งบัญชีทรัพย์สินต่อ ป.ป.ช. (มาตรา 291) ก็มีการยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก 4) การบังคับใช้ข้อบัญญัติการห้ามเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคู่สัญญาของสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ มีโอกาสหลบเลี่ยงการลงโทษ และกฎหมายหลายเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) มาตรการทางกฎหมายไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมซึ่งมีปัญหา คือ

- 1) ปัญหาความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันของกฎหมาย
- 2) ปัญหามาตรฐานการวินิจฉัย
- 3) กฎหมายมีช่องโหว่ให้เลี่ยงการถูกลงโทษ
- 4) กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของการต่อสู้ทางการเมือง

ส่วนข้อเสนอแนะ ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น ยึดหลักผสมผสานมาตรการต่างๆ คือ มาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านความโปร่งใสและส่งเสริมจริยธรรม และมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ : ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร²⁶

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษามาตรการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร ทั้งในแง่ของมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางจริยธรรม องค์กรและกระบวนการควบคุมตรวจสอบและผลอันเกิดจากการควบคุมตรวจสอบว่าระบบการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นการวิจัยเอกสาร ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา พบว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในแง่ที่ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานครถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานครเป็นป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก จึงย่อมก่อให้เกิดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ขึ้นได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ปัจจุบันมีมาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบที่เกี่ยวข้องด้วยกัน 2 ประการ คือ มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางจริยธรรม งานชิ้นนี้ พบว่ามาตรการทั้งสองมีปัญหาบางประการคือ 1) มาตรการทางกฎหมาย มีปัญหาที่สำคัญได้แก่ ปัญหาด้านการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตและความครอบคลุมในการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาด้านความเป็นเอกภาพของมาตรการควบคุมตรวจสอบ เป็นต้น 2) มาตรการทางจริยธรรม มีปัญหาที่สำคัญคือ การประกาศใช้ประมวลจริยธรรมมิได้มีการ

²⁶ ชาญ โชติกิตติกุล. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ : ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)

กำหนดให้จัดทำประมวลจริยธรรมกลาง แต่การจัดทำประมวลจริยธรรมจะขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานครแต่ละฝ่าย ดังนั้น จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนในแง่ของระยะเวลาการประกาศใช้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาถึงสถานของประมวลจริยธรรม ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยประมวลจริยธรรม

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีคณะกรรมการในหน่วยงานรัฐ²⁷

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาเพื่อระบุลักษณะและสาเหตุของพฤติกรรมผลประโยชน์ส่วนรวมขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนตัวในกรณีของคณะกรรมการของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเฉพาะหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน โดยเป็นการศึกษาโครงสร้าง องค์ประกอบ บทบาทหน้าที่ และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ศึกษาจากพระราชบัญญัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษาตำแหน่งหน้าที่การงานของกรรมการ และจำแนกกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็น 3 กลุ่ม คือ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์เนื่องจากบุคคลมี 2 บทบาท ความขัดแย้งเนื่องจากนักการเมืองบางคนมีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวม และความขัดแย้งเนื่องจากหน่วยงานมี 2 บทบาท

งานศึกษาชิ้นนี้ พบว่า 1) ในการแต่งตั้งกรรมการและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่างๆ พบพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการเข้าข่ายความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอย่างกว้างขวาง เพราะกฎหมายของหลายหน่วยงานเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับภารกิจของหน่วยงาน แม้ว่าจะมีกฎหมายแม่บทห้ามการแต่งตั้งผู้มีส่วนได้เสียเป็นกรรมการ แต่ก็ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีการกำหนดแนวทางป้องกัน และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการยังปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลตำแหน่งหน้าที่การงานและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อสาธารณะ

2) งานวิจัยได้แบ่งลักษณะของความขัดแย้งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 2.1) ความขัดแย้งที่เกิดจากหน่วยงานมีบทบาท 2 บทบาทที่ขัดแย้งกัน ซึ่งพบว่ามีอย่างน้อย 4

²⁷ โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีคณะกรรมการในหน่วยงานรัฐ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2543)

ลักษณะ ได้แก่ (1) ความขัดแย้งของผลประโยชน์เนื่องจากหน่วยงานมีหน้าที่ทั้งด้านกำกับควบคุมและด้านปฏิบัติการ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์ (2) รัฐวิสาหกิจบางแห่งนิยมลงทุนในบริษัทลูกโดยอาจหวังให้ผลตอบแทนส่วนตัวแก่ผู้บริหาร และกรรมการบางคนมากกว่าการสร้างประโยชน์ส่วนรวม (3) รัฐวิสาหกิจมีบริษัทลูกหลายบริษัทที่ทำกิจการเดียวกัน และผู้บริหารบริษัทลูกมาเป็นกรรมการในบริษัทแม่ (4) รัฐวิสาหกิจลงทุนในบริษัทลูกที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกับ (หรือเป็นคู่แข่ง) โดยเฉพาะสถาบันการเงินทำให้เกิดปัญหา inside information

2.2) ความขัดแย้งที่เกิดจากบุคคลมี 2 บทบาท กรณีนี้พบความขัดแย้งหลายลักษณะ เช่น กรรมการในหน่วยงานที่มีอำนาจให้สิทธิประโยชน์ หรืออำนาจการกำกับควบคุมภาคเอกชนเป็นตัวแทนจากภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณา, ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลควบคุม ให้สิทธิประโยชน์แก่เอกชน ไปทำงานให้บริษัทเอกชนในภายหลัง หรือหลังเกษียณอายุ ทำให้กระบวนการพิจารณาอาจขาดความเป็นอิสระและเกิดความลำเอียง, พฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจในการตั้งบริษัทลูกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเพราะผู้บริหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไม่อาจแสวงหารายได้สูงสุดจากรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากข้อกำหนดของสำนักรัฐวิสาหกิจ, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (โดยเฉพาะผู้ที่มาจากภาคเอกชน) มีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทที่มาทำธุรกรรมกับรัฐวิสาหกิจ (หรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ) ที่ตนเป็นกรรมการ, กรรมการมีการกู้เงินหรือฝากญาติพี่น้องเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจ, หน่วยงานปฏิบัตินิยมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณเงินกู้และโครงการเป็นกรรมการเพื่อให้สามารถของงบประมาณหรืออนุมัติโครงการได้ง่ายขึ้น

2.3) ความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่เกิดจากปัจจัยด้านการเมือง ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ (1) เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายของรัฐ โดยหลักการแล้วรัฐวิสาหกิจ (และบริษัทลูก) มีบทบาทที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ แต่ความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวแก่เอกชนหรือธุรกิจเอกชนที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง (หรือนักการเมือง) ขณะที่เกิดความเสียหายต่อรัฐวิสาหกิจและสังคมโดยรวม (2) เป็นปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่มีได้เกิดจากนโยบาย แต่เกิดจากการใช้อำนาจ (แฝง) ทางการเมืองที่ผ่านกรรมการบางคนหรือผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำธุรกิจกับบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมือง โดยอาศัยช่องโหว่ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

ในส่วนของสาเหตุความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร (หรือเป็นแหล่งเงินทุน) มีอำนาจในการกำกับควบคุมและออกกฎระเบียบที่กระทบภาคเอกชน และเกิดจากการเมืองระบบอุปถัมภ์ ประกอบกับการที่กฎหมายเรื่อง

องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้าเป็นกรรมการโดยปราศจากแนวทางการป้องกันปัญหาอย่างชัดเจน หรือแม้จะมีกฎหมายห้ามเรื่องการมีส่วนได้เสีย แต่ก็ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนั้นยังมีเงื่อนไขบางอย่างในทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และการบริหารที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เช่น ระบบการแต่งตั้งกรรมการยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส ปัญหาระบบยุติธรรมของประเทศ เป็นต้น องค์ประกอบเหล่านี้จัดว่าเป็นเพียงเงื่อนไขที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมการมีส่วนได้เสีย นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขบางประการที่สามารถลดพฤติกรรมความขัดแย้งกันของประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมลงได้บางระดับ เช่น การที่รัฐวิสาหกิจมีสภาพแรงงานที่เข้มแข็ง สังคมมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาชนที่สามารถเข้าตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

3. การศึกษาเชิงกฎหมาย (legal study)

งานศึกษาเชิงกฎหมายจะมีจุดเน้นที่การศึกษาวิเคราะห์เชิงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเป็นการศึกษาปัญหาข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงกระบวนการ การปรับใช้ ความเหมาะสม ผลในทางปฏิบัติ การบังคับใช้ รวมถึงจุดบกพร่องและช่องโหว่ของกฎหมาย งานศึกษาวิจัยประเภทนี้ที่น่าสนใจ เช่น บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาและรัฐมนตรีเพราะเหตุแห่งการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดย ปฐมพงศ์ ลิ้มปองศ์, ความรับผิดชอบอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย ปฐมพงษ์ โรจน์สุรจิตติ, การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดย สุทธินันท์ สาริมาน, ปัญหาทางกฎหมายในการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดย นิพนธ์ พุทธนวรรณ์ โดยตัวอย่างรายละเอียดและข้อค้นพบในงานศึกษาวิจัยในประเภทนี้ อาทิ

ความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁸

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบถึงหลักการ แนวความคิด ที่มา สาเหตุ ความหมาย องค์ประกอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแง่ของความรับผิดทางอาญา โดยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายในประเทศไทยและกฎหมายในต่างประเทศ

ซึ่งผลการศึกษา พบว่า กฎหมายที่กำหนดความรับผิดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่หลายรูปแบบตามแต่ละประเทศ ทั้งในแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ หรือรวมอยู่ในรูปของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฉบับกระจัดกระจายเกินไป อีกทั้งยังได้มีการเสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อกำหนดความรับผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ การที่จะเพิ่มเติมกฎหมายที่เป็นการกำหนดความรับผิดทางอาญาของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งฉบับ จึงเป็นการเพิ่มเติมภาระทางกฎหมายและอาจก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้บังคับใช้กฎหมายมากขึ้น

การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542²⁹

งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยมุ่งศึกษาสภาพปัญหาของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเน้นการวิเคราะห์การ

²⁸ ปฐมพงษ์ วิจารณ์สุรจิตติ. ความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)

²⁹ สุทธินันท์ สาริมาน. การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

บังคับใช้มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ... และศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุมในเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของต่างประเทศ

งานศึกษาชิ้นนี้ พบว่า 1) ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่สมควรต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดไว้นั้น มีข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามในแต่ละอนุมาตราแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกำหนดบางตำแหน่งต้องรับภาระตามกฎหมายเกินความจำเป็น และอาจกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพได้ อันเป็นข้อจำกัดและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว 2) พบปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจากข้อกำหนดในตัวบทบัญญัติเอง และ 3) พบปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ... ที่มีผลกระทบต่อมาตรา 100

ปัญหาทางกฎหมายในการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁰

งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยมุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของไทยและของต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เป็นกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย โดยนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี มาศึกษาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เพื่อหามาตรการ

³⁰ นิพนธ์ พุทธนวรรณ์. ปัญหาทางกฎหมายในการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553)

ทางกฎหมายที่เหมาะสม และสามารถนำมาแก้ไขปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ข้อค้นพบจากการศึกษา พบว่ามาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ยังมีข้อบกพร่องและยังขาดสิ่งที่สำคัญอยู่บางประการ กล่าวคือ

1) มาตรการทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 นี้ยังไม่ครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้น และยังไม่สามารถเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

2) มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เป็นการห้ามกระทำการที่ก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 (2), (3), (4) และมาตรา 266 ยังขาดการบัญญัติข้อห้ามที่สำคัญบางประการ คือ การใช้ข้อมูลลับ และในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เป็นข้อกำหนดการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในองค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ยังไม่มีประสิทธิผลตามที่ต้องการและไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมไทย

3) มาตรการทางกฎหมายที่เป็นการห้ามดำรงตำแหน่งและการห้ามกระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 และมาตรา 266 และข้อกำหนดของการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในองค์กรธุรกิจเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 ยังไม่มีการกำหนดห้ามบุคคลที่เพิ่งพ้นจากสมาชิกภาพลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม และก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดห้ามอดีตรัฐมนตรีที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่งกลับเข้ารับตำแหน่งอีกเช่นกัน คงมีแต่บทบัญญัติตามมาตรา 116 ที่กำหนดห้ามไว้สำหรับบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่ถึงสองปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้

4) กระบวนการและองค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 ยังไม่มีการบัญญัติถึงกระบวนการที่เป็นกลไกในเชิงจัดการแก้ไขด้วย

กรณีศึกษาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

1. รัฐมนตรีไม่แจ้งการรับประโยชน์จากการถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละ 5³¹

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาประเด็นตามคำร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 และได้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบของตนเองและคู่สมรสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 กรณีการเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวและไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้อง ได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่าประสงค์จะได้รับผลประโยชน์จากการที่คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท A เกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ในบริษัท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี จึงถือว่าการกระทำของผู้ถูกร้องในฐานะรัฐมนตรี เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 269 เป็นการกระทำต้องห้ามตามมาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269

ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญมาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

³¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2551 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 หรือไม่

2. นายกรัฐมนตรีเป็นลูกจ้างของบริษัท³²

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 267 เพราะเหตุผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งใดในบริษัท A ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว หรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความจากการไต่สวนผู้ถูกร้องว่า หลังจากผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกร้องยังคงเป็นพิธีกรในรายการ B และ รายการ C ให้แก่บริษัท A เมื่อพิจารณาถึงลักษณะกิจการงานที่บริษัท A ได้กระทำร่วมกันกับผู้ถูกร้องมาโดยตลอดเป็นเวลาหลายปี โดยบริษัท A ทำเพื่อมุ่งค้าหากำไร มิใช่เพื่อการกุศลสาธารณะ และผู้ถูกร้องก็ได้รับค่าตอบแทนอย่างสมฐานะและภารกิจ เมื่อได้กระทำในระหว่างที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการกระทำและนิติสัมพันธ์ที่อยู่ในขอบข่ายที่มาตรา 267 ประสงค์จะป้องปรามเพื่อมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับภาครัฐกิจเอกชนแล้ว กรณีนี้ถือได้ว่า ผู้ถูกร้อง เป็นลูกจ้างบริษัท A เป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งใดในบริษัท A หรือไม่อีก

ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรคหนึ่ง (1) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 181

³² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12 -13/2551 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี

1. เจ้าหน้าที่รัฐเป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสีย ในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่ตนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี³³

ข้อเท็จจริง จากการไต่สวนพยานหลักฐานจากการพิจารณาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและรายงานสรุปสำนวนการตรวจสอบไต่สวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ข้อเท็จจริงได้ความในเบื้องต้นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีประกาศกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ เป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสีย ในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ที่ตนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 100 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จำเลยทั้งสองเป็นสามีภริยากันโดยชอบด้วยกฎหมาย จำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล ควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ

เหตุที่เป็นความผิด สืบเนื่องจากสถานภาพของจำเลยที่ 1 ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายห้ามมิให้ทำสัญญาหรือมีส่วนได้เสียกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นเหตุให้จำเลยที่ 1 มีความผิดและต้องรับโทษตามมาตรา 100 (1) วรรคสาม และมาตรา 122 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งนี้บทบัญญัติมาตรา 122 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืนมาตรา 100 ระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐๐ แต่ไม่ได้ระบุให้ลงโทษรวม

33

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม.1/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2550 เรื่อง ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ไปถึงคู่สมรสด้วยซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติกำหนดโทษในมาตราอื่น ๆ ที่ใช้คำว่า ให้ลงโทษแก่ผู้ใดที่ฝ่าฝืน โดยไม่ระบุว่าต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อกำหนดห้ามมิให้คู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ก็เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นข้ออ้างเพื่อหลบเลี่ยงได้ วัตถุประสงค์ของข้อกำหนดห้ามนี้คงจำกัดเพียงให้ถือว่า การดำเนินกิจการดังกล่าวของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วในมาตรา ๑๐๐ วรรคสามเท่านั้น หาได้ประสงค์จะลงโทษทางอาญาแก่คู่สมรสด้วยไม่ องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติว่า จำเลยที่ ๒ ไม่มีความผิด และไม่ต้องร่วมรับโทษตามมาตรา ๑๒๒ กับจำเลยที่ ๑ ด้วย

เมื่อพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวน รับฟังได้ว่า จำเลยที่ ๑ กระทำความผิดตามที่วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและประชาชน แต่จำเลยที่ ๑ กลับฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งที่จำเลยที่ ๑ เป็นหัวหน้ารัฐบาล ต้องกระทำตัวให้เป็นแบบอย่างที่ดี ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ ประพฤติตนในสิ่งที่ดีงามตามจริยธรรมของนักการเมือง ให้เหมาะสมกับที่ได้รับไว้วางใจในตำแหน่งหน้าที่อันสำคัญยิ่งนี้ จึงไม่สมควรรอการลงโทษ

คำพิพากษา จำเลยที่ ๑ มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ (๑) วรรคสาม และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษจำคุก ๒ ปี ส่วนความผิดฐานอื่นและคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ ๒

2. การพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย³⁴

ข้อเท็จจริง จำเลยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ได้สมัครเข้ารับการเลือกสรรให้ได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท ขณะเดียวกันได้แต่งตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้สมควรได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท ซึ่งจำเลยได้ร่วมพิจารณาคัดเลือกจำเลยกับนาย ม. เป็นผู้ได้รับทุนการศึกษาโดยปราศจากเหตุผล โจทก์ซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการเลือกสรรรับทุนการศึกษาดังกล่าวด้วยอีกคนหนึ่ง ย่อมได้รับความเสียหายแล้ว พฤติการณ์ของจำเลยจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์

³⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7017/2556

คำพิพากษา การกระทำของจำเลยเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เพราะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของตนเอง ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นด้วย

3. การมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ³⁵

ข้อเท็จจริง นาง ศ. กรรมการผู้มีอำนาจของโจทก์เคยเป็นภริยาของนาย น. และได้เสนอขอเช่าที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์จากจำเลยที่ 1 โดยรู้เห็นกับนาย น. ไวยาวัจกรของจำเลยที่ 1 เป็นพฤติการณ์ที่ถือได้ว่าเป็นการร่วมหาประโยชน์จากจำเลยที่ 1 โดยไม่สุจริต ย่อมทำให้เห็นได้ว่านาง ศ. สมรู้ร่วมคิดกับนาย น. ซึ่งเป็นไวยาวัจกรของจำเลยที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2536 ในการดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัดตามที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นหนังสือ ได้กระทำการฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ของตน มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับโจทก์คู่สัญญา โดยนาย ศ. ผู้แทนโจทก์ซึ่งเคยเป็นภริยาของตนเอง

คำพิพากษา การกระหาดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 411 ที่โจทก์ผู้กระทำการเพื่อชำระหนี้เป็นการฝ่าฝืนศีลธรรมอันดี หากจะเรียกร้องคืนทรัพย์ได้ไม่ โจทก์จึงไม่อาจเรียกร้องคืนเงินตามเช็คจำนวน 1,000,000 บาท ที่ส่งจ่ายให้แก่จำเลยที่ 1 เพื่อจะได้ทำสัญญาเช่าที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์ตามฟ้องจากจำเลยที่ 1

4. การทำสัญญาซื้อขายที่ดินในลักษณะผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม³⁶

ข้อเท็จจริง จำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นคู่สมรสของจำเลยที่ 1 ได้ร่วมกันเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาจะซื้อขายและสัญญาซื้อขายที่ดินกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่จำเลยที่ 1 มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี และจำเลยที่ 1 ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย มีหน้าที่

³⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12146/2557

³⁶ คดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2550

จัดการ หรือดูแลกิจกรรมการบริหารทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้เข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการอื่น และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน หรือผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ด้วยการให้ความยินยอมแก่จำเลยที่ 2 ในการเสนอราคาประมูลซื้อที่ดิน ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน และทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ซึ่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ประกาศขายที่ดินโดยการประกวดราคา ปรากฏว่ามีผู้ยื่นซองประกวดราคา รวม 3 ราย และจำเลยที่ 2 เป็นผู้ซื้อได้ในราคาที่สูงกว่าผู้เสนอราคาอีก 2 ราย 20 ล้านบาท แม้คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะเห็นว่าราคาที่จำเลยที่ 2 ประมูลได้ว่าเป็นราคาที่เหมาะสมก็ตาม แต่ยังไม่ใช้ราคาสูงสุดที่ควรจะขายก็ได้ ซึ่งผู้ยื่นซองทั้ง 2 ราย เป็นบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ต่างก็รู้ที่กำลังเสนอราคาประมูลแข่งกับภริยาของนายกรัฐมนตรี น่าเชื่อว่าผู้เข้าประมูลซื้อทั้งสองรายย่อมต้องรู้ว่าไม่สมควรที่จะชนะการประมูลในครั้งนี้ จึงไม่สามารถขายที่ดินโดยการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทำให้กองทุนไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจากการขายที่ดิน กรณีดังกล่าวจึงเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมโดยชัดแจ้ง

จะเห็นได้ว่า แม้การซื้อทรัพย์สินโดยวิธีประกวดราคาจะเป็นการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมและโดยเปิดเผย แต่ผู้เสนอราคาก็ไม่ต้องการเสนอราคาที่สูง เพราะไม่ต้องการซื้อราคาแพง ขณะเดียวกันก็ต้องการให้ผู้เสนอราคารายอื่นเสนอราคาต่ำกว่าที่ตนเสนอ ขณะนั้นจำเลยที่ 1 เป็นนายกรัฐมนตรีที่มีฐานะมั่งคั่ง มีอำนาจและบารมีทางการเมืองสูง เป็นที่ยอมรับทั้งในคณะรัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาลและประชาชนจำนวนมาก หากพิจารณาในด้านของธรรมาภิบาลแล้ว บุคคลผู้เป็นนายกรัฐมนตรี รวมถึงภริยาและบุตรไม่สมควรที่จะเข้าไปซื้อทรัพย์สินต่างๆ ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพราะการขายทรัพย์สินดังกล่าวได้ราคามากหรือน้อย ย่อมมีผลถึงสถานะทางการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบอยู่ จำเลยที่ 2 เป็นภริยาและเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อปรากฏว่าจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นคู่สมรสของจำเลยที่ 1 เข้าทำสัญญาซื้อขายที่ดิน ย่อมถือว่าการเข้าทำสัญญานั้นเป็นการกระทำของจำเลยที่ 1 เอง โดยบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นห้ามเด็ดขาดมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามที่บัญญัติ

ไว้ในมาตรา 100 และให้ถือว่ากระทำความผิดของคู่สมรสเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง และบทกำหนดโทษได้กำหนดชัดเจนให้ลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนมาตรา 100 แต่ไม่ได้ระบุให้ลงโทษรวมไปถึงคู่สมรสด้วย

คำพิพากษา จำเลยที่ 1 มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 (1) วรรคสาม และมาตรา 122 วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษจำคุก 2 ปี ส่วนความผิดฐานอื่นและคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 2

5. ดำเนินการขุดลอกและล้างทางระบายน้ำโดยใช้แรงงานของสุขาภิบาล และตรวจงานจ้าง³⁷

ข้อเท็จจริง จำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งปลัดสุขาภิบาล ค. ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากสุขาภิบาล ค. ให้เป็นผู้ตรวจงานจ้างในการจ้างเหมาขุดลอกและล้างทางระบายน้ำในเขตสุขาภิบาล ค. และจำเลยทั้งสี่เป็นเจ้าพนักงานได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากสุขาภิบาล ค. ให้จำเลยที่ 1 เป็นประธานกรรมการตรวจการจ้าง จำเลยที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 เป็นกรรมการตรวจการจ้างในการจ้างก่อสร้างถนนลาดยางแอสฟัลต์ในเขตสุขาภิบาล ค. แม้สัญญาจ้างขุดลอกและล้างทางระบายน้ำได้ระบุชื่อ ส. เป็นผู้รับจ้าง แต่ ส. ไม่เคยเกี่ยวข้องหรือมีส่วนรู้เห็นในการรับจ้างขุดลอกและล้างทางระบายน้ำของสุขาภิบาล ค. อีกทั้งลายมือชื่อในช่องผู้รับจ้างตามสัญญาข้อตกลงจ้างลายมือชื่อในช่องผู้รับเงินตามใบเสร็จรับเงินและลายมือชื่อในช่องผู้รับเงินตามฎีกาเบิกเงินมิใช่ลายมือชื่อของ ส. หากแต่จำเลยที่ 1 เข้าไปจัดการให้ตั้งแต่ขอตั้งฎีกาเบิกเงินและรับเงินเอาไปเองโดยไม่ปรากฏมีตัว ส. เข้าไปแสดงตนเพื่อขอเบิกเงินตามที่ได้รับจ้างขุดลอกและล้างทางระบายน้ำแต่อย่างใด เมื่อ ส. มิใช่เป็นผู้รับจ้างทำงานรายนี้ การที่จำเลยที่ 1 ได้เข้าดำเนินการขุดลอกและล้างทางระบายน้ำโดยใช้แรงงานของสุขาภิบาล ค. ทำงานให้จำเลยที่ 1 ในฐานะเป็นปลัดสุขาภิบาล ค. ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่จัดการและดูแลกิจการของสุขาภิบาล ค. เมื่อจำเลยที่ 1 เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการดังกล่าวโดยจ่ายค่าจ้างคนงานเพียง 1,750 บาท แต่เบิกเงินค่าจ้างตามสัญญาไป 2,900 บาทเป็นเหตุให้สุขาภิบาล ค. ได้รับความเสียหาย

³⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7776/2540

คำพิพากษา การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นความผิดตาม ป.อ. มาตรา 152, 157 อันเป็นการกระทำความผิดผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตามมาตรา 152 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด

6. ถ้อยคำในบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน³⁸

ข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาเกิดเหตุ มาตรา 265 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้นำความดังกล่าวมาใช้กับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาด้วย

จำเลยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจังหวัดนครราชสีมา เขตเลือกตั้งที่ 6 ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ จำเลยและคู่สมรสมีหน้าที่ตามบทบังคับแห่งกฎหมายในอันที่จะต้องไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยไม่ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสาม การที่ ก. คู่สมรสของจำเลยเข้าถือหุ้นในบริษัท ป. สำรวจและผลิตปิโตรเลียมจำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานในการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันจากกระทรวงพลังงานอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจำเลยมีเหตุสิ้นสุดลง จึงส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า จำเลยกระทำการต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจำเลยสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า จำเลยกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตาม มาตรา 265 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสาม อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของจำเลยสิ้นสุดลง

³⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6145/2558

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (6) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ 12 - 14/2553 ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐตามมาตรา 216 วรรคห้า จำเลยเป็นคู่ความในคดีจึงต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถือได้ว่าจำเลยจงใจกระทำความผิดกฎหมายเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจำเลยสิ้นสุดลง

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจำเลยว่างลง รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ทำให้โจทก์ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่เป็นเงิน 11,385,447.01 บาท ต้องถือว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการจงใจกระทำความผิดกฎหมายของจำเลย

คำพิพากษา การกระทำของจำเลยเป็นการจงใจทำต่อโจทก์โดยผิดกฎหมายให้ได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่เป็นค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 หากจำต้องมิบทบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ให้สิทธิโจทก์เรียกค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่จากผู้กระทำผิดได้โดยเฉพาะ จึงจะทำให้การกระทำของจำเลยเป็นละเมิดดังจำเลยฎีกาไม่

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1. การนำรถยนต์และน้ำมันเชื้อเพลิงของทางราชการไปเป็นประโยชน์สำหรับตนเอง³⁹

ข้อเท็จจริง นาย ก. รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ทำบันทึกขออนุญาตใช้รถส่วนกลางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปใช้ในราชการ 2 ครั้ง เป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน และขออนำรถยนต์ไปเก็บไว้ที่บ้านพักส่วนตัว โดยมีการเบิกจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงจากทางราชการ และยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ข. สมาชิกสภาองค์การ

³⁹ ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.. *คดีสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล* (พ.ศ. 2543 - 2557). (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช., 2560)

บริหารส่วนจังหวัด ได้จำนำรถยนต์ประกันการกู้ยืมไว้กับเจ้าของร้านคาโอเกะแห่งหนึ่ง จนกระทั่งพนักงานขับรถยนต์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาพบเห็นว่ารถยนต์ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจอดอยู่หน้าร้านคาราโอเกะ จึงสอบถามเจ้าของร้านได้ความว่า นาย ข. นำมาจำนำ จึงแจ้งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบเรื่อง ต่อมานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มอบเงินเพื่อไปไถ่ถอนรถดังกล่าว และในวันเดียวกันนาย ก. และ ภรรยา และนาย ข. ได้ร่วมกันแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนว่า นาย ข. ได้ยืม รถยนต์ไปจากภรรยานาย ก. และรถยนต์ถูกคนร้ายลักไป แต่ข้อเท็จจริงคือนาย ข. นำไป จำนำ

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. การกระทำของนาย ก. และ นาย ข. เป็น ความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 151 และมาตรา 157 ประกอบ มาตรา 90 และ 91

2. การจัดซื้อจัดจ้างโดยเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลในครอบครัว⁴⁰

ข้อเท็จจริง นาย ก. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลของรัฐ แห่งหนึ่งกับพวก ได้ร่วมกันดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างงานตกแต่งภายในและจัดซื้อวัสดุเพื่อ ตกแต่งและใช้ในพิธีเปิดอาคาร โดยมีการแบ่งจ้างรวม 4 สัญญาจ้าง และแบ่งซื้อเก้าอี้และ โต๊ะพับอีก 3 สัญญา นอกจากนั้นบริเวณเดียวกันและในระยะเวลาเดียวกันยังแบ่งจ้างเพื่อ ปรับปรุงสำนักงานภายในโรงพยาบาลอีก 4 สัญญา โดยผู้รับจ้างหรือผู้ขายเป็นบริษัท เดียวกันควรจะจ้างหรือซื้อพร้อมกันในคราวเดียว แต่ นาย ก. กับพวก กลับแบ่งซอยสัญญา ให้วงเงินในการจัดซื้อหรือจัดจ้างแต่ละครั้งไม่เกิน 100,000 บาท เพื่อใช้วิธีตกลงราคาให้อยู่ ในอำนาจอนุมัติของตน โดยมีบริษัทซึ่งเป็นกิจการของน้องสาว นาย ก. เป็นผู้รับจ้าง จึงเป็น การจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไข เพิ่มเติม และเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทของน้องสาว

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. การกระทำของนาย ก. และพวก มีมูลเป็น ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 85 วรรคสอง และมีมูลเป็นความผิดทางอาญา มาตรา 157 ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁴⁰ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 41

3. การทุจริตโดยการเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา⁴¹

ข้อเท็จจริง นาย ก. นายกเทศมนตรีตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติให้เทศบาลทำสัญญาจ้างทำห้ส่วนจำกัด A จำนวน 11 โครงการโดยจ้างห้ส่วนจำกัด A มีนาย ก. เป็นเจ้าของกิจการที่แท้จริง โดยใช้ชื่อนาย ข. ญาติของภรรยา เป็นผู้ขอจดทะเบียนจัดตั้งจ้างห้ส่วนดังกล่าว ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542) มาตรา 48 จตฺทศ (3) ที่กำหนดมิให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือการพาณิชย์ของเทศบาล

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. การกระทำของนาย ก. เป็นการปฏิบัติราชการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 และเป็นการมีความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 และมาตรา 157 และการกระทำของนาย ข. เป็นความผิดอาญาฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 152 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ในต่างประเทศ

ได้มีการศึกษาถึงกรณีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในต่างประเทศ โดยอิบิไตร แสละวงศ์ และเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย⁴² โดยได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนของต่างประเทศ และได้ให้ข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากกรณีศึกษาในรัฐต่างประเทศ ดังนี้

การรับงานจากหน่วยงานภายนอกและการประกอบอาชีพเสริม: ประเทศส่วนใหญ่มักมีกฎหมายห้ามการรับงานหรือตำแหน่งจากหน่วยงานภายนอก

⁴¹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 41

⁴² อิบิไตร แสละวงศ์ และเดือนเด่น นิคมบริรักษ์. *บทวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.* (ฉบับเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2560). (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560)

โดยเฉพาะบริษัทเอกชน เนื่องจากเป็นช่องทางที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุด ช่องทางหนึ่ง ข้อห้ามนี้อาจเข้มงวดมากหรือน้อยแตกต่างกันไป บางประเทศซึ่งยึดติดกับกฎหมายปกครองในการบริหารประเทศ เช่น ประเทศโปรตุเกสห้ามเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง อันได้แก่ นายกฯ รัฐมนตรี ผู้บริหารหน่วยงานรัฐ ส.ส. และ ส.ว. ประกอบกิจกรรมใดๆ ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ หรือเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในคณะกรรมการบริหารขององค์กรเอกชนที่แสวงหากำไร

ในประเทศสวีเดนเจ้าหน้าที่รัฐจะถูกจำกัดเรื่องการประกอบอาชีพเสริม ด้วยเหตุผลว่าการทำอาชีพเสริมอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐน่าเชื่อถือน้อยลง การทำงานนอกของเจ้าหน้าที่อาจทำให้ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของราชการลดลง หรือเป็นอาชีพที่แข่งขันกับบทบาทของรัฐบาลโดยตรง ส่วนประเทศฟินแลนด์มีการห้ามข้าราชการที่เป็นตัวแทนรัฐฝ่ายนายจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพื่อจำกัดการมีสองบทบาทที่อาจมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

เพื่อเป็นการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นเมื่อรับตำแหน่งไปแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูง จะต้องรายงานว่าในระหว่างที่ทำหน้าที่หลักนี้ ได้รับตำแหน่งใดอีกบ้างในหน่วยงานอื่นและต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อประชาชน

การรับของขวัญหรือทรัพย์สินตอบแทน: การป้องกันการรับของขวัญหรือทรัพย์สินเป็นอีกหนึ่งหลักปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ต้องยึดถือเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เช่นกัน การรับของขวัญหรือทรัพย์สินเพียงเล็กน้อยอาจเป็นช่องทางให้สินบนหรือนำพาให้เกิดการสร้างบุญคุณที่ต้องตอบแทนหรือความเกรงใจต่อกัน โดยเฉพาะประเทศที่มีวัฒนธรรมตอบแทนบุญคุณในระดับสูงอย่างประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการรับสิ่งของหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่เข้มงวดมากที่สุดประเทศหนึ่ง โดย Improper Solicitation and Graft Act 2016 (เรียกอีกชื่อว่า Kim Young-ran Act) กำหนดไม่ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐและคู่สมรสรับเลี้ยงอาหารเกินมื้อละ 3 หมี่นวอน (36 ดอลลาร์สหรัฐ) ของขวัญมูลค่าเกิน 5 หมี่นวอน (60 ดอลลาร์สหรัฐ) และเงินสดมูลค่าเกิน 1 แสนวอน (120 ดอลลาร์สหรัฐ) กฎหมายดังกล่าวบังคับใช้กับสถาบันการศึกษาเอกชน องค์กรสื่อเอกชน และบุคลากรขององค์กรเหล่านี้และคู่สมรส อนึ่งมีการวิเคราะห์ว่ามีบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ถึง 4 ล้านคน

เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกเชิญไปบรรยายหรือเป็นวิทยากรภายนอกหน่วยงานจะรับเงินค่าตอบแทน (Honoraria) เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ซึ่งอยู่ที่ระหว่าง 2 แสนถึง

5 แสนวอน (240 ถึง 600 ดอลลาร์สหรัฐ) ส่วนบุคลากรสถาบันการศึกษาและองค์กรสื่อเอกชนจะรับได้ไม่เกิน 1 ล้านวอนต่อชั่วโมง (1,200 ดอลลาร์สหรัฐ) ก่อนที่เจ้าหน้าที่รัฐจะรับงานบรรยายนอกหน่วยงาน จะต้องรายงานต่อต้านสังกัดทราบก่อนการรับเงินค่าตอบแทนเกินกว่ากฎหมายกำหนดมีโทษปรับไม่เกิน 5 ล้านวอน (6,000 ดอลลาร์สหรัฐ) และการไม่รายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบก่อนรับงานบรรยายนอกหน่วยงานมีโทษทางวินัยกฎหมายในบางประเทศบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐมอบทรัพย์สินที่รับมาเกินมูลค่าที่กฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนจำกัดไว้ให้แก่หน่วยงานต้นสังกัด

การมอบของขวัญหรือเงินตอบแทนอาจจะกระทำในต่างประเทศ หรืออาจอยู่ในรูปแบบของการจ่ายค่าเดินทางเพื่อไปธุระในต่างประเทศ จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องมีการกำกับดูแลและสร้างความโปร่งใสในการเดินทางไปต่างประเทศเช่นกัน สมาชิกรัฐสภาสกอตแลนด์ต้องรายงานการเดินทางไปต่างประเทศเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาสหรัฐฯ ที่ต้องรายงานกำหนดการเดินทางไปต่างประเทศก่อนเดินทาง 30 วัน

ส่วนในประเทศแคนาดา สำนักผู้ตรวจจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนในรัฐสภา (Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner – CEIC) มีการเผยแพร่ข้อมูลการรับของขวัญหรือการเดินทางของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of the Commons) ในเว็บไซต์ของสำนักงานให้สาธารณชนได้รับทราบข้อมูลการเดินทางต่างประเทศมีรายละเอียด เช่น เหตุผลของการเดินทาง รายชื่อผู้สนับสนุนค่าใช้จ่าย มูลค่าของที่ระลึก ค่าเดินทาง และค่าที่พักเช่นเดียวกับการรับของขวัญที่จะต้องระบุลักษณะสิ่งของที่มอบให้อย่างละเอียด (มูลค่าเกินกว่า 200 ดอลลาร์แคนาดา (5,000 บาท) ต้องแจ้งข้อมูล) ชื่อผู้มอบให้ และที่สำคัญคือโอกาสหรือเหตุผลที่มอบให้

ข้อมูลเหล่านี้ชี้ว่า การตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนที่ดีนั้น นอกจากจะออกกฎระเบียบให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงรายงานข้อมูลการรับสิ่งของหรือประโยชน์ตอบแทนแก่หน่วยงานตรวจสอบแล้ว ยังต้องเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนเช่นกัน

การประกอบอาชีพหลังเกษียณราชการ: การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในภาคเอกชนหลังเกษียณหรือออกจากตำแหน่งราชการเป็นกระแสที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และไม่ใช่สิ่งที่ไม่ควรทำแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดระยะเวลาเว้นวรรคหลังเกษียณ เพื่อกำกับดูแลไม่ให้เกิดการใช้อิทธิพล เส้นสายและความลับทางราชการเพื่อเอื้อประโยชน์กับเอกชนโดยไม่สุจริต กฎหมายป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของประเทศเยอรมนีกำหนดระยะเวลาเว้นวรรคสำหรับเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งอยู่ระหว่าง 1 - 5 ปี ส่วนในเกาหลีใต้ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการระดับสูงจะถูกกำหนดให้เว้นวรรค 1 ปี แต่ไม่มีระยะเวลาเว้นวรรคสำหรับข้าราชการทั่วไป

การรักษาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่: เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องได้รับอำนาจหน้าที่โดยกฎหมายให้ใช้อำนาจและใช้ดุลยพินิจในบางครั้ง ซึ่งการพิจารณาหรืออนุมัติทางราชการนั้นอาจมีผลกระทบต่อประชาชนและภาคธุรกิจได้ การใช้อำนาจและการพิจารณาอนุมัติทางราชการจึงจำเป็นต้องกระทำเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง (Impartiality) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกำลังพิจารณาอนุมัติทางราชการในเรื่องที่สมาชิกในครอบครัวหรือคนใกล้ชิดจะได้รับผลกระทบหรือประโยชน์ อาจถูกหักท้วงจากบุคคลฝ่ายที่สาม แม้จะเป็นการทำหน้าที่สุจริตก็ตาม

หน่วยงานรัฐในต่างประเทศจึงมีมาตรการป้องกันและระงับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยกันหลายลักษณะ เช่น การให้ย้ายตำแหน่งหน้าที่ ลาออกจากตำแหน่ง หรือ “เกษียณราชการชั่วคราว” (Temporary retirement) อย่างในประเทศเยอรมนี การจำกัดสิทธิรับรู้ข้อมูลบางเรื่องหรืองดเว้นเข้าประชุม (Recusal) การเปิดเผยข้อมูลในการทำหน้าที่ต่อสาธารณชนและการให้บุคคลที่สามเป็นผู้ประเมินผลการดำเนินงาน และการแสดงข้อมูลในการพบปะผู้คนและการเดินทางเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ

คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารขององค์กรกำกับดูแลธุรกิจ在不同ประเทศ เช่น คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของสหรัฐฯ (Federal Communications Commission - FCC) มีข้อกำหนดว่าด้วยการติดต่อกับบุคคลภายนอก (Ex-parte rule) โดยกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลจากการพบปะเพื่อหาหรือระหว่างเจ้าหน้าที่และบุคคลภายนอกและให้เปิดเผยบันทึกการพบปะนั้นแก่สาธารณชน

การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน: การกำกับดูแลเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นภาระงานที่หนักคล้ายหน้าที่การตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากโอกาสการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ภาระงานเหล่านั้นมีทั้งการรับเรื่องร้องเรียน การให้ความรู้และข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่รัฐ และการรับแจ้งข้อมูล เช่น การรับทรัพย์สิน การเดินทางไปต่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศจึงตั้งหน่วยงานทำหน้าที่นี้เป็นการเฉพาะ โดยมีทั้งการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบจริยธรรมในฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานคุ้มครองจริยธรรม (Office of Government Ethics - OGE) ของสหรัฐฯ และ กระทรวงการบริหารบุคลากรของเกาหลีใต้ (Ministry of Personnel Management) ซึ่งมีฝ่ายนโยบายจริยธรรมภาครัฐ (Public Ethics Policy Division) หรือให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานตรวจสอบอิสระ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (เช่น ประเทศแคนาดา) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งต้องมีการรายงานต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษา “องค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ที่ต้องการ 1) ศึกษาความหมาย หลักการ แนวความคิด และขอบเขตของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 2) ศึกษาและรวบรวมมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 3) ศึกษาและนำเสนอกรณีตัวอย่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่น่าสนใจ

ผู้ศึกษาพบว่า หลักการว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นผลมาจากพัฒนาการของสังคมการเมืองที่พัฒนามาสู่รูปแบบ “รัฐสมัยใหม่” ที่มีพื้นฐานแนวคิดที่แยกผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งหลักการว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ มีแนวคิดพื้นฐานคือ

- 1) หลักการประชาธิปไตย
- 2) หลักศีลธรรมคุณธรรมของประชาธิปไตย (Democratic Morality)
- 3) หลักรัฐบาลแบบเปิดและตรวจสอบได้ (open and accountable government)
- 4) การทำงาน/หน้าที่ในกิจการของรัฐ (Official Duties)
- 5) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

ในส่วนของการให้ความหมาย นิยาม และรูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มีความแตกต่างและหลากหลายในแต่ละนักวิชาการที่ศึกษา แต่ท่ามกลางความหลากหลายของความหมาย นิยาม และรูปแบบดังกล่าว ก็มีจุดร่วมที่เป็นองค์ประกอบหลักของหลักการคือ 1) การมีผลประโยชน์ส่วนตัว 2) มีการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ และ 3) มีความขัดแย้งในผลประโยชน์

ขณะที่มีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่สำคัญ อาทิ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ... เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาความ

เชื่อมโยงระหว่างการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า การกระทำการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามประเภท/ลักษณะตามแนวคิดพื้นฐานมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ... ที่มีการกำหนดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์สอดคล้องและเชื่อมโยงกับแนวคิดพื้นฐาน

ส่วนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในประเทศไทย นั้น พบว่า ยังมีการศึกษาไม่มากนัก และยังมีประเด็นในการศึกษาไม่หลากหลาย ซึ่งงานศึกษาส่วนใหญ่จะมีลักษณะร่วมกันคือ งานศึกษาแทบทุกชิ้นมักเป็นการศึกษาเพื่อการค้นหาคำอธิบายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ขณะที่ในแต่ละงานศึกษาก็จะมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งได้กว้างๆ 3 ประเภท คือ 1) งานศึกษาเชิงทฤษฎี 2) การศึกษาเชิงประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษา และ 3) การศึกษาเชิงกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ยกตัวอย่างคำวินิจฉัย คำพิพากษาของศาล และคดีสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งงานศึกษาถึงกรณีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในต่างประเทศ เพื่อเป็นกรณีศึกษาที่จะช่วยให้สามารถทำความเข้าใจ และเป็นตัวอย่างการนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ จากการศึกษา ทบทวน และสำรวจองค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับใช้ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้

1) **ในระดับปฏิบัติ** การปราบปรามและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่อาจเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม จำเป็นต้องทำความเข้าใจให้แน่ชัดเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว เนื่องด้วยตัวองค์ความรู้มีความซับซ้อน และในบางกรณีเส้นแบ่งระหว่างการกระทำที่อาจเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์มีความพร่ามัวและไม่ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ที่ยังมีความเข้าใจไม่แน่ชัดในหลักการดังกล่าวใช้ดุลยพินิจที่คลาดเคลื่อนไปจากหลักการและอาจส่งผลเสียต่อการดำเนินงานป้องกันการทุจริตได้ ผู้ดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในหลักการและแนวความคิดพื้นฐานของการกระทำความผิด

2) **ในระดับนโยบาย** ควรมีการปรับกระบวนการทัศน์ของความรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้มีความชัดเจน ถูกต้อง และมีความเข้าใจที่ตรงกันเสียก่อน เพราะการนำตัวองค์ความรู้ไปออกแบบนโยบาย และนำนโยบายไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้ การใช้วิจารณญาณ รวมถึงดุลยพินิจในการ

ตัดสินใจในเชิงนโยบาย ยังมีความไม่สอดคล้องและไม่ลงรอยกันในหลายๆ กรณี ซึ่งทำให้นโยบายในการดำเนินงานเพื่อการปราบปรามและการป้องกันการกระทำที่อาจเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในหลายภาคส่วนไม่สอดคล้องประสานและไปคนละทิศทาง ทำให้ผลการดำเนินงานของนโยบายยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ข้ำยังอาจเป็นผลเสียต่อปัจเจกบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจากแนวนโยบายดังกล่าว

ท้ายนี้ ผู้ศึกษาก็หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “การปฏิวัติองค์ความรู้ด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์” นี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และประเทศชาติ ลดโอกาสการทุจริตและผลเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อยังประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2555) *การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100 พ.ร.บ. ป.ป.ช.*
กรุงเทพฯ : เจริญรัฐการพิมพ์.
- ชาญ โชติกิตติกุล. (2553). *ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่ง
ผลประโยชน์ : ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร.*
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). *รัฐ-ชาติกับ(ความไร้)ระเบียบโลกชุดใหม่.* กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ธิปไตย แสลงวงศ์ และเดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2560). *บทวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติว่า
ด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม
พ.ศ.(ฉบับเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560).* กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัย
เพื่อการ พัฒนาประเทศไทย.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ที่ซ้อน การคอร์รัปชัน
สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข.* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2543). *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย
พ.ศ.2543 (Anti-Corruption Strategy in Thailand in the Year ๒๐๐๐.*
กรุงเทพฯ : สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2546). *การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วน
ตนและผลประโยชน์ส่วนรวม.* กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพล
เรือน.
- นิพนธ์ พุทธนวัฒน์. (2550). *ปัญหาทางกฎหมายในการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง
ผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.*
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ปฐมพงษ์ โรจน์สุรกิตติ. (2553). *ความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการขัดกัน
ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.*
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, และ นวลน้อย ตรีรัตน์. (2549). *คอร์รัปชัน ค่าเช่า และการพัฒนาเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ : วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์.

ไพโรจน์ ภัทธากุล และคณะ. (2547). *รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากลุ่มวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ*. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สมบัติ จันทรวงศ์. (2520). *สัญญาประชาคมของรฐโซ*. รัฐศาสตร์สาร ฉบับที่ 2, พฤศจิกายน 2520. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมบัติ จันทรวงศ์. (2548). *เจ้าผู้ปกครอง*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช.. (2555) *คู่มือการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 100 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. นนทบุรี : บริษัทสหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิง จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). *บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ...* กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2546) *การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)”*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2546). *ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)*. การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. *ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ*

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ. ศ. 2543

สุทินันท์ สาริมาน. (2542). การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003).

อรรถัย กักพล. (2550). ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม :กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รายงานผลวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ภาษาอังกฤษ

Aristotle. (1995). *Politics*. (Ernest Barker Trans.). Oxford : Oxford University Press.

Katz D. and Kahn R. L.. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: John Wildy and Sons.

OECD, (2003). “*Managing Conflict of Interest in the Public Service*” *OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES*. OECD.

Plato. (1968). *Republic (Book I)* (Allan Bloom Trans.) Chicago: The University of Chicago Press.

ข้อมูล/สารนิเทศจากฐานข้อมูล

Gerard Carney. (1998). *Conflict of Interest : Legislators, Ministers and Public Officials*. เข้าถึงได้จาก Transparency International:
<http://www.transparency.org>

Michael McDonald. *Ethics and Conflict of Interest*. เข้าถึงได้จาก
<http://ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict-hm/>

The Office of Ethics and Business Conduct (EBC). *Conflicts of Interest*. เข้าถึงได้จาก The World Bank:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTETHICS/0,,contentMDK:20382808~menuPK:780665~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:593304,00.html>

คะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประเมินโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International - TI). เข้าถึงได้จาก
<https://www.transparency.org/>

นิยามว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของธนาคารโลก. เข้าถึงได้จาก
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTETHICS/0,,contentMDK:20382808~menuPK:780665~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:593304,00.html>

ภาคผนวก

ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๘๑/๒๕๖๐

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกัน
ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับ
ประโยชน์ส่วนรวม

เหตุผล

โดยที่การบริหารงานของรัฐจะต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุด
ต่อประชาชน รวมทั้งต้องให้ประชาชนปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริต
ของผู้มีหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐ จึงต้องห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์
ส่วนบุคคลของผู้มีหน้าที่ดังกล่าวกับประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการป้องกัน
และปราบปรามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมให้
ชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่าง
ประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ
ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน
นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม
รัฐธรรมนูญ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค
ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใด
ที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

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

ระเบียบข้าราชการการเมือง

(๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
ฝ่ายรัฐสภา

(๗) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิก
สภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ
ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ
แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คู่สมรส” หมายความว่า คู่ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส
กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“ญาติ” หมายความว่า

(๑) ผู้บุพการีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) ผู้สืบสันดานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) คู่สมรสของบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๔) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๕) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๖) บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวพันโดยทางนิตินัยหรือพฤตินัย

“โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย
สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่ารวมถึง

(๑) การปลดหนี้หรือการลดหนี้ให้เปล่า

(๒) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย

(๓) การเข้าค้าประกันโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม

(๔) การให้ค่านายหน้าหรือค่าธรรมเนียมการเป็นตัวแทน

(๕) การขายหรือการให้เช่าซื้อทรัพย์สินต่ำกว่ามูลค่าที่เป็นจริงตามที่ปรากฏใน

ท้องตลาด

(๖) การซื้อหรือการเช่าซื้อทรัพย์สินสูงกว่ามูลค่าที่เป็นจริงตามที่ปรากฏในท้องตลาด

(๗) การให้ใช้สถานที่ ยานพาหนะ หรือทรัพย์สิน โดยไม่คิดค่าเช่าหรือค่าบริการ
หรือคิดค่าเช่าหรือค่าบริการน้อยกว่าที่คิดแก่บุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๘) การให้บริการโดยไม่คิดค่าบริการ หรือคิดค่าบริการน้อยกว่าที่คิดแก่บุคคลอื่น
โดยปกติทางการค้า

(๙) การให้ส่วนลดในสินค้าหรือทรัพย์สินที่จำหน่าย โดยให้ส่วนลดมากกว่า
ที่ให้แก่บุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๐) การให้เดินทาง หรือให้ขนส่งบุคคลหรือสิ่งของ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย
หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดแก่บุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๑) การจัดเลี้ยง การจัดมหรสพหรือการบันเทิงอื่นให้ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย
หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดแก่บุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๒) การให้บริการวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร กฎหมาย หรือบัญชี โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดแก่บุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๓) การให้รางวัล

(๑๔) การชำระเงินล่วงหน้าหรือการคืนเงินให้ในภายหลัง

(๑๕) การอื่นใดซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้นั้นได้รับประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือไม่ต้องออกค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

“ปกติประเพณีนิยม” หมายความว่า เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้หมายความรวมถึงโอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย

“คณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ต้องใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยสุจริต และเที่ยงธรรม ต้องไม่กระทำการที่จะก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา ๕ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม แต่การใช้ตำแหน่งหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ มิให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรานี้

การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามวรรคหนึ่งด้วย

(๑) การกระทำที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เว้นแต่ที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

(๒) การกำหนดนโยบายหรือการเสนอหรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายหรือร่างกฎซึ่งเอื้อประโยชน์เป็นการเฉพาะต่อกิจการที่ตน คู่สมรส บุตร หรือบิดามารดา มีส่วนได้เสียเกินกว่าส่วนได้เสียตามปกติที่บุคคลทั่วไปมีอยู่ ในกรณีที่ตนเป็นนิติบุคคล การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินร้อยละห้าของนิติบุคคลนั้นถือว่าเป็นการมีส่วนได้เสียเกินกว่าส่วนได้เสียตามปกติ เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล

(๓) การใช้ข้อมูลภายในของรัฐที่ยังเป็นความลับอยู่ซึ่งตนได้รับหรือรู้จากการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ โดยทุจริต

(๔) การริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต หรือเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(๕) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานที่ตนสังกัดหรือที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ไปเพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกฎ หรือทรัพย์สินนั้นมีราคาเล็กน้อย

(๖) การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่โดยทุจริต ไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยอิสระในการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) อนุมัติ อนุญาต รับผิดชอบเป็นเงิน หรือออกคำสั่งทางปกครองอื่นที่ให้มีสิทธิประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้

(ข) ให้สัมปทาน ทำสัญญา หรือทำนิติกรรม อันเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

(ค) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้นเงินเดือน โอน ย้าย ดำเนินการทางวินัย หรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นดังกล่าว พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

(ง) ไม่แจ้งความหรือไม่ร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญา

(จ) ไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ไม่ดำเนินคดี หรือไม่ดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับคดี หรือให้ถอนคำร้องทุกข์ ให้ถอนฟ้อง ให้ถอนอุทธรณ์ หรือให้ถอนฎีกา ไม่ว่าจะเป็คดีประเภทใด

(ฉ) ดำเนินกระบวนการพิจารณา ทำคำพิพากษา คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาด

(ช) ไม่บังคับทางปกครอง ไม่บังคับคดี หรือไม่บังคับตามคำชี้ขาด

การกระทำตามวรรคสอง (๒) (๓) และ (๔) ให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารระดับสูง และผู้อำนวยการกองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับแก่คู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำโดยอาศัยอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมด้วยในการกระทำของคู่สมรสหรือบุตรดังกล่าวหรือรู้แล้วเพิกเฉยมิได้ดำเนินการแก้ไข ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับโทษเช่นเดียวกับคู่สมรสหรือบุตรด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งมิใช่บุคคลตามวรรคสี่และเป็นผู้กระทำโดยอาศัยอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ใช้ ผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองด้วย

เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้วรรคสอง (๕) ให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา คณะกรรมการบริหารศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดให้มีระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินตามวรรคสอง (๕) สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ทั้งนี้ โดยมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดในเรื่องทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) ยานพาหนะ

(๒) เครื่องมือสื่อสาร

(๓) อาคารสถานที่

(๔) วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ในสำนักงาน

(๕) สิ่งสาธารณูปโภค

มาตรา ๖ บุคคลได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส หรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นตามมาตรา ๕ วรรคห้า โดยรู้เห็นเป็นใจด้วย ในการกระทำความผิด บุคคลนั้นต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิด ตามมาตรา ๕

ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้รับประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง โดยนิติบุคคลดังกล่าว ไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้น นิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับบุคคลตามวรรคหนึ่ง และถ้าการรับประโยชน์ของนิติบุคคลเกิดจากการรู้เห็นเป็นใจของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน ของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับบุคคลตามวรรคหนึ่งด้วย

มาตรา ๗ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มิได้มีผู้มอบให้ในโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงาน ตามตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือตามที่ได้รับมอบหมาย แม้ว่าผู้มอบจะระบุให้เป็นการส่วนตัวก็ตาม เว้นแต่เป็นสิ่งที่อาจได้รับตามกฎหมายหรือกฎ หรือเป็นสิ่งที่ได้รับตามจำนวนที่สมควรตามปกติ ประเพณีนิยมในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการรับการให้ในลักษณะให้แก่บุคคลทั่วไป หรือตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามวรรคหนึ่งที่ตนไม่มีสิทธิ ได้รับ ต้องรายงานและส่งมอบสิ่งนั้นให้หน่วยงานที่ตนสังกัดในโอกาสแรกที่กระทำได้แต่ไม่เกิน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสิ่งนั้นไว้ และให้สิ่งนั้นตกเป็นของหน่วยงานของรัฐ โดยให้หน่วยงานนั้น จัดทำบัญชีไว้เป็นหลักฐานและเก็บรักษาหรือจัดการสิ่งนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่คู่สมรสและญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับ ของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยโดยอนุโลม ในกรณีที่คู่สมรสหรือญาติไม่มีสิทธิรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ให้มีหน้าที่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบในโอกาสแรกที่กระทำได้ แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสิ่งนั้นไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามวรรคสองต่อไป

มาตรา ๘ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใดมีพฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ปรากฏพฤติการณ์ หรือมีการกล่าวหา ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสามครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวน

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ด้วย

มาตรา ๙ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ยังไม่ถึงสองปีกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน ลูกจ้าง ผู้รับจ้าง หรือดำรงตำแหน่งอื่นในธุรกิจของเอกชนซึ่งเคยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๒) รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากธุรกิจตาม (๑) เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่ธุรกิจนั้นปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในกิจการงานตามปกติ ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการหรือหน่วยงานของรัฐ กระทำโดยประการใด ๆ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งตนได้รับหรือรู้ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง หรือใช้ความลับดังกล่าวไปโดยทุจริต เว้นแต่ความลับนั้นได้เป็นความลับอีกต่อไป

มาตรา ๑๑ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่รัฐ ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจร่างสัญญาของรัฐไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เมื่อปรากฏเหตุอันควรเชื่อว่าสัญญาดังกล่าวกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทุจริตหรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมซึ่งอาจมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรงหรือการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญในการทำสัญญาดังกล่าว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐซึ่งจะเป็นคู่สัญญาและหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ และให้เสนอร่างสัญญานั้นและแจ้งความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ในระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามวรรคหนึ่ง ให้ระงับการทำสัญญาไว้ก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรดังกล่าวจะมีมติหรือสั่งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

มาตรา ๑๒ สัญญาใดของรัฐไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำหรือให้ความเห็นชอบสัญญานั้นโดยทุจริตหรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งรู้เห็นเป็นใจ หรือรู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว และยังเข้าทำสัญญานั้น ให้สัญญาดังกล่าวมีผลดังต่อไปนี้

(๑) เป็นโมฆะ หากการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรงหรือการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญในการทำสัญญาดังกล่าว

(๒) ให้ดำเนินการตามสัญญาต่อไป หากสัญญานั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ และรัฐไม่เสียประโยชน์เกินสมควร ในกรณีนี้ ให้หน่วยงานของรัฐคู่สัญญามีอำนาจฝ่ายเดียวที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐได้ ไม่ว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

หากคู่สัญญานั้นได้รับความเสียหายให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่คู่สัญญานั้น แต่ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่สัญญาซึ่งรู้เห็นเป็นใจหรือรู้หรือควร จะรู้ในเรื่องดังกล่าวข้างต้น

(๓) กรณีตาม (๑) หรือ (๒) หากสัญญาส่วนหนึ่งส่วนใดมีลักษณะตาม (๑) และไม่ใช่สาระสำคัญของสัญญาทั้งฉบับและอาจแยกออกจากส่วนที่ไม่เป็นโมฆะได้ ให้สัญญาส่วนนั้นเป็นโมฆะ กรณีตาม (๑) (๒) และ (๓) ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิที่ได้รับไปแล้วของ บุคคลภายนอกผู้สุจริต

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วเห็นว่าสัญญาใดมีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นผู้พิจารณา และมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง และให้คำสั่งนั้นผูกพันคู่สัญญาและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่กรณีตามวรรคหนึ่ง (๑) ให้ยื่นคำร้องภายในสองปีนับแต่วันทำสัญญา

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าสัญญาใด มีลักษณะ ตามมาตรา ๑๒ ให้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา ๑๒ ต่อไป

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่สัญญาสัมปทานของรัฐ หรือสัญญาที่รัฐให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเข้าลักษณะตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิยื่นคำร้อง ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งเข้าชื่อ รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบคน

(๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อรวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน

(๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๔) ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ลักษณะหรือประเภทของสัญญาของรัฐตามวรรคหนึ่ง และหลักเกณฑ์และวิธีการ การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด คำร้องตามวรรคหนึ่งต้องมีหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ถ้ามีความจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยาย ระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็น ในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวน ในกรณีที่ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่ามีมูล ให้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อไป

ให้นำความในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่สัญญาตามมาตรา นี้ ด้วยโดยอนุโลม

การพิจารณาและวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม
ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในระหว่าง
การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หากการดำเนินการตามสัญญาดังกล่าวอาจก่อให้เกิด
ความเสียหายต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งระงับ
สัญญาของรัฐดังกล่าวไว้ชั่วคราวก่อนก็ได้

มาตรา ๑๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ ในกรณีที่โครงการของรัฐ
ดังต่อไปนี้ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเข้าลักษณะตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง และการทุจริตหรือการขัดกัน
ระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรงหรือการทุจริตหรือการขัดกัน
ระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญในการทำโครงการดังกล่าว ให้นำมาตรา ๑๔
มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภายในสองปี
นับแต่วันเริ่มโครงการ เพื่อสั่งให้ยุติโครงการหรือสั่งให้นำโครงการดังกล่าวกลับไปทบทวนใหม่เพื่อแก้ไขให้
รัฐไม่เสียประโยชน์ ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

(๑) โครงการตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) โครงการของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับความเห็นชอบ
จากผู้มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว

(๓) โครงการของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว

(๔) โครงการของรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
ซึ่งคณะกรรมการของหน่วยงานนั้นได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

(๕) โครงการอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการตรวจ
เงินแผ่นดินร่วมกันประกาศกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ลักษณะหรือประเภทของโครงการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้เป็นไป
ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๖ การพิจารณาและการมีคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริต
และประพฤติมิชอบตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕ ให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม
ทั้งนี้ ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

มาตรา ๑๗ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ
หรือดำเนินคดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่น ต้องแสดงข้อมูลดังต่อไปนี้ ต่อคณะกรรมการ
ป.ป.ช.

(๑) การดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นของรัฐทุกตำแหน่ง

(๒) การดำรงตำแหน่งในธุรกิจหรือหน่วยงานเอกชนไม่ว่าหน่วยงานนั้น
จะมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรมาแบ่งปันกันหรือไม่

(๓) การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นนอกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่

(๔) กิจกรรมอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายได้ที่ได้จากการดำรงตำแหน่ง การประกอบอาชีพ
วิชาชีพหรือกิจกรรมอื่นตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ด้วย

ในกรณีที่มีความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบความเปลี่ยนแปลงนั้น

ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีการแสดงข้อมูลตามวรรคหนึ่ง และการแจ้งความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีหน่วยงานพิเศษขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีฐานะไม่ต่ำกว่าสำนักหรือเทียบเท่า และมีบุคลากรที่เพียงพอกับการกิจเพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการรณรงค์เสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำข้อกำหนดและคู่มือการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งเอกชนตามพระราชบัญญัตินี้ และมีหน้าที่ตอบข้อหารือที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือว่าการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยต้องตอบข้อหารือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหารือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหารือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการไปตามการตอบข้อหารือของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสุจริต ย่อมไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้โดยให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลตามมาตรา ๕ วรรคห้า ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗ โดยไม่แจ้งรายงานหรือหรือไม่ส่งมอบทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๓ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่แสดงข้อมูล รายได้ หรือความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลหรือรายได้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่มาตรา ๑๗ กำหนด หรือจงใจแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๕ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลซึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา ๒๖ ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยผู้ไต่สวนอิสระ

มาตรา ๒๗ ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕ วรคสอง (๕) มาใช้บังคับจนกว่าจะมีระเบียบตามมาตรา ๕ วรคหก

ให้ดำเนินการจัดให้มีระเบียบตามมาตรา ๕ วรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในกรณีที่หน่วยงานใดยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้มีระเบียบที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานนั้นด้วยโดยอนุโลมจนกว่าจะได้มีการออกระเบียบนั้น

มาตรา ๒๘ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๙ ให้ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ เว้นแต่ประกาศตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๙ และประกาศกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๗ ให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้จัดทำ

ประวัติผู้จัดทำ

1) รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ กังสนันท์ (ที่ปรึกษา)

ตำแหน่งปัจจุบัน:

- อาจารย์และที่ปรึกษาหลักสูตรมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์
- ผู้ทรงคุณวุฒิวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

การศึกษา:

- กศ.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
- พบ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Ph.D (Political Science) Indiana U., U.S.A.

ประสบการณ์:

- อดีตคณบดีคณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- อดีตที่ปรึกษาธนาคารโลก โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ
- อดีตที่ปรึกษาธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โครงการวิจัยการปรับโครงสร้างและพัฒนากระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ที่ปรึกษาอาวุโส บริษัทไพรส์วอเตอร์เฮ้า กรุ๊ป
- ประธานกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- อนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงาน ป.ป.ช.
- กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. และสำนักนายกรัฐมนตรี
- ที่ปรึกษาสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้าน PBBS
- ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ. ด้านพัฒนากำลังพลและการกำหนดตำแหน่ง

- ผลงานทางวิชาการ: - องค์การและการบริหาร (2527)
- อำนาจและการควบคุมในการศึกษาองค์การ (2529)
- การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (2537)

ฯลฯ

2) นายณัฐวุฒิ สมบูรณ์ยิ่ง

- ตำแหน่งปัจจุบัน: - เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ช.
ประจำจังหวัดสระบุรี ช่วยราชการศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต
ป้วย อิงภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.
- การศึกษา: - ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาการปกครอง เกียรตินิยมอันดับ 1
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประสบการณ์: - นักวิเคราะห์นโยบายและแผน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ
มั่นคงของมนุษย์
- Project Recruiter, Adecco Co., Ltd.
- อาจารย์ผู้ช่วยสอน (Teacher Assistant)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นักวิจัยสังคมศาสตร์ชำนาญการ ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต
ป้วย อิงภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.
- ผลงานทางวิชาการ: - การสำรวจและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานตาม
ภารกิจหลักของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการปราบปรามการทุจริต
(2558)
- กรอบยุทธศาสตร์และแผนงานด้านการวิจัย สำนักงาน ป.ป.ช.
(2558 – 2560) (2558)

- การสำรวจและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานตามภารกิจหลักของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการป้องกันการทุจริต (2559)
- คดีสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล (พ.ศ. 2543 – 2557) (2560)
- การสำรวจการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย (2561)
- การประเมินผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 “สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต” ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (2561)

ฯลฯ

ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.
เลขที่ ๓๖๑ ถนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๒๕๒๘-๔๗๐๒/๐-๒๕๒๘-๔๗๐๓