

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล
และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย

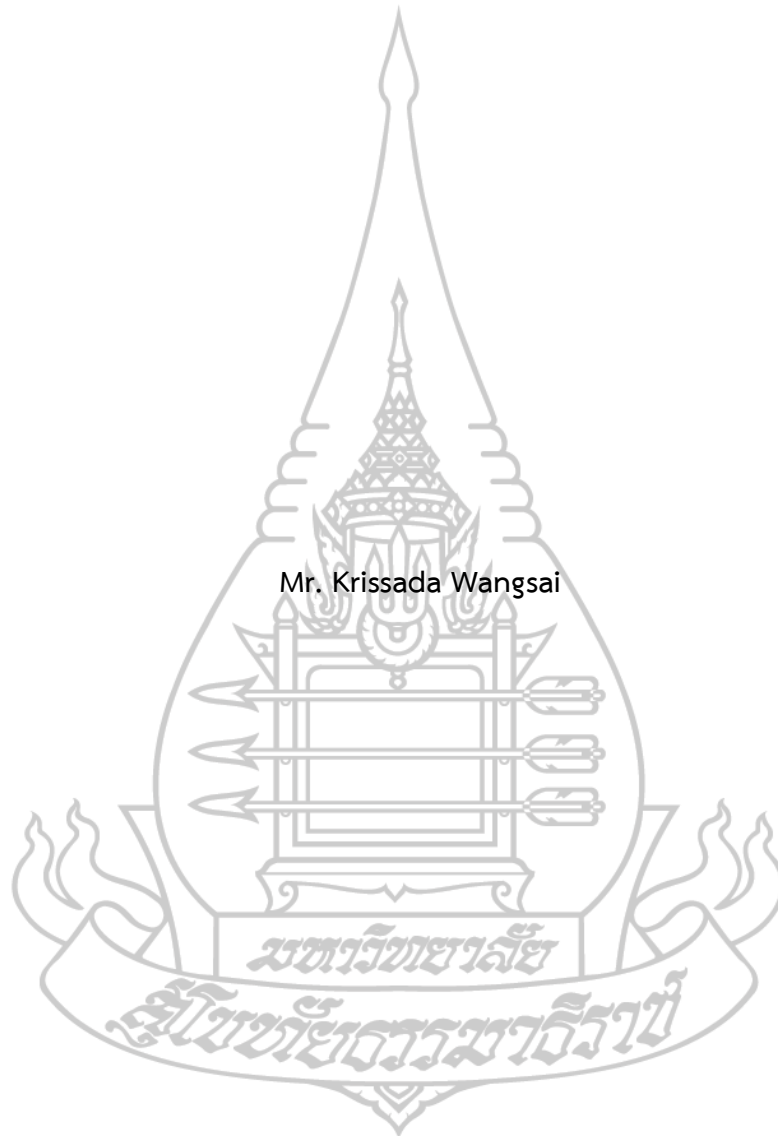


นายกฤษฎา วังซ้าย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal Issues Regarding Conflicts Between Personal and Public Interests
of Thai Civil Servants



Mr. Krissada Wangsai

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย
ชื่อและนามสกุล	นายกฤษฎา วังซ้าย
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัคเดช มโนลีหกุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)
รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล
และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย

ผู้ศึกษา นายกฤษฎา วั่งชัย รหัสนักศึกษา 2644000966

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัคเดช มโนลีหกุล ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย (2) ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการในประเทศไทย (3) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (4) ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย หนังสือ ตำราวารสาร งานวิจัย บทความและเอกสารวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการพิจารณาการขัดกันเอาไว้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งยังเกิดปัญหาในการบังคับใช้ในเรื่องของการตีความและหลักเกณฑ์ในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้สมรสและการให้ตามประเพณี (3) การเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมระหว่างประเทศไทย และสาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนพบว่า ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยนำเอาแนวคิดของสาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาปรับใช้ในเรื่องการกำหนดเกณฑ์การให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของข้าราชการ (4) เสนอแนะให้มีการออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. 2567 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีของเจ้าพนักงานของรัฐ และผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรสเพื่อเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการตีความเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในประเทศไทย ต่อไป

คำสำคัญ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ส่วนรวม

Independent Study title: Legal Issues Regarding Conflicts Between Personal and Public Interests of Thai Civil Servants

Author: Mr. Krissada Wangsai; ID: 2644000966;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Dr. Akadet Manoleehagul, Assistant Professor; Academic year: 2023

Abstract

This independent study aims to (1) study the concepts and legal theories regarding the conflict between personal and public interests of Thai civil servants; (2) analyze the legal problems regarding the conflicts between personal and public interests of civil servants in Thailand; (3) compare the laws on conflicts between personal and public interests in Thailand, the Republic of Korea, the Republic of Singapore and the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China; and (4) propose appropriate solutions for Thailand to resolve legal problems related to conflicts between personal and public interests of Thai civil servants.

This independent study is a qualitative research based on document analysis, including legal texts, books, journals, research papers, articles, and other academic documents related to legal issues concerning conflicts between personal and public interests of civil servants.

The study found that (1) the legal concept of conflicts between personal and public interests has established criteria based on the United Nations Convention Against Corruption (2003), which promotes and strengthens measures to prevent and combat corruption effectively and efficiently; (2) the Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2561 addresses conflicts between personal and public interests but still faces enforcement issues, particularly regarding the interpretation of rules and criteria for receiving assets or benefits by spouses and traditional practices; (3) after comparing the laws on conflicts between personal and public interests in Thailand, the Republic of Korea, the Republic of Singapore, and the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China, it is recommended that Thailand amend its legal provisions by adopting concepts from these jurisdictions, particularly in setting criteria for giving and receiving property or other benefits; (4) it is suggested to issue an announcement on the criteria for conflicts between personal and public interests, B.E. 2567, specifying the criteria for government officials and those living together as de facto spouses without a registered marriage to receive assets or benefits according to traditional practices, which could be considered as having legal status as spouses. This announcement would serve as a guideline for interpreting conflicts between personal and public interests and improving the efficiency of law enforcement in Thailand.

Keywords : Conflict of Interest, Personal Interest, Public Interest

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาและการให้ความอนุเคราะห์จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัคเดช มโนลีหกุล ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่าในการเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ผลักดันและให้กำลังใจให้ผู้ศึกษามีพลังและความมุ่งมั่นในการศึกษา ตลอดจนให้คำชี้แนะและแนวคิดทางด้านวิชาการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าอิสระมีความถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปุณณ์ดาพัชร์ วิมลคุณารักษ์ ซึ่งได้กรุณา รับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จอย่างสมบูรณ์

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ ในทางวิชาการและเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติที่จะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษา หรือปฏิบัติ ผู้ศึกษาขอมอบความดีทั้งหมดแต่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความ และข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้ศึกษาได้ใช้ศึกษาค้นคว้าในการจัดทำ และอ้างอิงในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว



นายกฤษณา วังซ้าย
กรกฎาคม 2567

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	9
3. สมมติฐานการศึกษา	10
4. ขอบเขตของการศึกษา	10
5. วิธีการดำเนินการศึกษา	11
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม	12
1. ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม	13
1.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม	13
1.2 ความหมายการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม	15
1.3 การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการคอร์รัปชัน	17
2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์	19
2.1 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์	19
2.2 ลักษณะระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย	20
2.3 แนวทางแก้ไขระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย	22
3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	23
3.1 ความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	23
3.2 สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	24
4. ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CORRUPTION PERCEPTION INDEX : CPI)	41
4.1 ดัชนีการรับรู้การทุจริต ปี พ.ศ. 2566	41
4.2 สาเหตุการลดลงของคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย	44

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ของข้าราชการในประเทศไทย	47
1. แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ของข้าราชการไทย	47
1.1 ความหมายของผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม	47
1.2 รูปแบบของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล กับประโยชน์ส่วนรวม	49
1.3 สาเหตุของการทุจริตและทิศทางการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย	51
1.4 เจตนารมณ์ของกฎหมายการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล กับประโยชน์ส่วนรวม	54
1.5 ตัวอย่างการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล กับประโยชน์ส่วนรวม	56
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	59
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	66
4. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	72
4.1 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการ ตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563	72
4.2 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ถือหุ้นได้ตาม มาตรา 126 (2) พ.ศ. 2563	74
4.3 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (3) พ.ศ. 2563	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
เรื่อง กำหนดตำแหน่งซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามมาตรา 127 พ.ศ. 2563	75
4.5 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กักกันฉันทันสามิภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส	
อันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561	76
4.6 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา	
ของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563	76
5. สรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล	
และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย	78
5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์	
ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม	78
5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส	
และบุตร	82
5.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด	
ตามประเพณี	85
บทที่ 4 การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์	
ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมระหว่างต่างประเทศ และประเทศไทย	90
1. กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม	
ของสาธารณรัฐเกาหลี	90
1.1 หน่วยงานปราบปรามการทุจริต	91
1.2 โครงสร้างองค์กร	92
1.3 อำนาจหน้าที่	93
1.4 การดำเนินงานขององค์กร	95
1.5 กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกรับผลประโยชน์และการรับเงิน	
หรือสิ่งของมีค่าทั้งหลายของเจ้าหน้าที่รัฐ (Kim Young – ran Law)	96

สารบัญญ (ต่อ)

	หน้า
2. กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ของสาธารณรัฐสิงคโปร์	99
2.1 กรอบการดำเนินงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน	100
2.2 มาตรการด้านการป้องกันของสาธารณรัฐสิงคโปร์	100
2.3 องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต	101
2.4 สถานการณ์การทุจริตของประเทศสิงคโปร์	105
3. กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	106
3.1 การเมืองการปกครอง	107
3.2 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน	108
3.3 โครงสร้างของหน่วยงานคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน	110
3.4 ภารกิจของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน	111
3.5 ลักษณะคดีของการทุจริตภาครัฐ	112
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย	113
4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม	114
4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ของคู่สมรส และบุตร	117
4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามประเพณี	122
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	128
บทสรุป	128
ข้อเสนอแนะ	131
บรรณานุกรม	137
ประวัติผู้ศึกษา	142

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยในปัจจุบัน พบว่า ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้เรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าพนักงานของรัฐ หมายถึง การที่เจ้าพนักงานของรัฐได้ตกอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้และเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการสาธารณะที่เป็น การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้พิจารณาได้มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปแอบแฝงหรือได้นำประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปมีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจ รวมถึงการมีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ของการดำเนินงานที่เป็นกิจการส่วนรวมของรัฐ เช่น การบริหารงานภาครัฐ หรือในการจัดทำ บริการสาธารณะของรัฐ การพิจารณาดำเนินการดังกล่าวข้างต้นของเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้ นำประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการดำเนินการใดๆ ที่เป็นงานในอำนาจหน้าที่ ของเจ้าพนักงานของรัฐ การดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม¹

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้นมาเพื่อที่จะป้องกันและปราบปราม การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ มิให้หาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาดูบทบัญญัติ ทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว

¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คู่มือการป้องกันการกระทำผิด เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2563. หน้า 2.

เห็นได้ว่า บัญญัติเพื่อป้องกันมิใช้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีแสวงหาผลประโยชน์ส่วนรวมเข้าสู่ตน แต่ในทางกลับกัน หากพิจารณาคุณเรื่องของการตีความในทางกฎหมายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นการตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดจนอาจลืมนำเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กล่าวคือ ในบางกรณีการกระทำบางอย่างซึ่งอาจจะดูว่าเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่รัฐมีทั้งเจตนารมณ์ และเจตนาพิเศษ ตัวอย่างเช่น ในการตีความเรื่องของคุณสมรสและการอยู่กินฉันท์เป็นคู่สมรสที่ศาลได้วางหลักในเรื่องของคุณสมรสโดยมีความเห็นไปถึงแม้จะยังมีพฤติการณ์การไปมาหาสู่หรือยังมีพฤติการณ์ที่ทำให้คนทั่วไปคิดว่าไปมาหาสู่กันอยู่ก็ไม่ถือว่าเป็นคู่สมรสหรืออยู่กินเป็นสามีภริยา² อีกทั้งในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐเวลาใช้อำนาจกระทำการตามหน้าที่ ก็อาจถูกร้องเรียน โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือแม้กระทั่งศาลก็อาจเป็นการตีความอย่างเคร่งครัดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติบ้านเมือง แต่ในทางกลับกันก็มีใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดจนอาจลืมนำเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์รวมทั้งเจตนาพิเศษของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดว่าการกระทำดังกล่าวขัดแย้งต่อบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมจริงหรือการกระทำดังกล่าวจะส่งผลต่อการตัดสินใจที่กระทบกับความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้จริง ซึ่งหากเคร่งครัดมากเกินไปจนลืมนำเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ก็จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เนื่องจากกลัวการกระทำบางอย่างที่ขัดกับหลักการในทางกฎหมายที่ได้มีผู้พิจารณาเอาไว้แล้ว ฉะนั้นการตีความตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์และคำนึงถึงเจตนาพิเศษด้วยก็อาจเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน และการทำงานของข้าราชการเพื่อพี่น้องประชาชนให้อยู่อย่างมีความสุข ต่อไป

ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคุณสมรส และบุตร

ทรัพย์สิน หมายความว่า วัตถุที่มีรูปร่าง รวมทั้งวัตถุที่ไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้³ เช่น บ้าน ที่ดิน เป็นวัตถุมีรูปร่าง ลิขสิทธิ์สิทธิบัตร กระแสไฟฟ้าที่ส่งตามสาย เป็นวัตถุไม่มีรูปร่าง ส่วนประโยชน์อื่นใดนั้น คือ สิ่งที่มีมูลค่าได้แก่ (1) การลดราคา เช่น การมาใช้สนามกีฬา

² คดีหมายเลขดำที่ อม 25/2565 คดีหมายเลขแดงที่ อม 24/2566.

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138.

ในราคาพิเศษ อาจคิดครึ่งราคา การลดราคาเครื่องมือต่างๆ (2) การรับความบันเทิง เช่น การจัดภาพยนตร์มาให้ชม ได้บัตรดูละครสัตว์ฟรี จัดดนตรีมาให้ แต่ทั้งนี้ต้องให้ในนามของบุคคลนั้นๆ เป็นการส่วนตัว (3) การรับบริการ เช่น การให้บริการซ่อมเครื่องมือฟรี (4) การรับการฝึกอบรม เช่น การไปศึกษาอบรมดูงาน สัมมนาทั้งในและต่างประเทศโดยได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย ฯลฯ (5) สิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หมายถึงในลักษณะเช่นเดียวกับ 4 ประการ ดังกล่าว ในส่วนของคู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย และบุตร คือ ลูกที่เกิดจากบิดมารดาที่สมรสกันหรือลูกที่เกิดจากผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง คู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย⁴ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตรนั้นก็ยิ่งถือว่าเป็นช่องว่างที่จะให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าช่องทางคู่สมรส และบุตรในการเข้าหาข้าราชการเพื่อมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ข้าราชการกระทำการที่เป็น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่กำกับในเรื่องของคู่สมรส และบุตรของข้าราชการในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตรกำหนดให้คู่สมรส และบุตรสามารถรับหรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีความสัมพันธ์นั้นได้ แต่ในทางกลับกันหลักเกณฑ์ในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร รวมไปถึงทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยา นั้นเราถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องภายในครอบครัว อาจมีช่องว่างในการที่คู่สมรส และบุตรหรือญาติพี่น้องเป็นตัวแทนในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นได้ ฉะนั้น หากมีบทบัญญัติทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเพื่อหาแนวทางในการควบคุมเรื่องดังกล่าว อาจส่งผลให้การทุจริตในภาครัฐลดน้อยลงตามลำดับ เนื่องจากบุคคลผู้กระทำการทุจริต เขาก็ต้องหาช่องว่างในทางกฎหมายเพื่อที่จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะเป็นทางตรง และทางอ้อมแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ หากมีมาตรการป้องกันในส่วนนี้ก็จะส่งผลต่อประเทศไทย และพัฒนาระบบการตรวจสอบการทุจริตให้ยั่งยืน ต่อไป

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 วรรค 2.

ประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบุคคลที่ให้แก่กันในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญ และให้หมายความรวมถึง การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ในโอกาส การแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ตามมารยาท ที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย สำหรับประเพณีนั้น หมายความว่า สิ่งที่ยอมรับปฏิบัติสืบๆ กันมา จนเป็นแบบแผนขนบธรรมเนียม หรือจารีตประเพณี ดังนั้น จารีตประเพณี หมายถึง ประเพณีที่สังคม ถือว่าถ้าใครในสังคมฝ่าฝืนหรือดเว้นไม่กระทำตามถือว่าเป็นความผิดความชั่ว จารีตประเพณี เป็นจรรยาและศีลธรรมของสังคม ขนบประเพณี หมายถึง ประเพณีที่สังคมได้ตั้งหรือวางเป็นระเบียบ แบบแผนขึ้นไว้จะโดยตรงหรือโดยอ้อมแล้วแต่กรณี และธรรมเนียมประเพณี คือ ประเพณีที่สังคม ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาสามัญไม่ถือว่าผิด แต่นิยมกันว่าควรประพฤติ โดยวันสำคัญตามประเพณีไทย มีมากมายเกือบจะทุกๆ เดือนในแต่ละปี เช่น วันปีใหม่ สงกรานต์ เข้าพรรษา ออกพรรษา งานขึ้นบ้านใหม่ ทำบุญบ้าน งานบวช งานแต่งงาน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา หรือตามประเพณีในสังคมไทยเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้เลย อีกทั้งสังคมไทยยังมีขนบธรรมเนียม หรือจารีตประเพณีที่ทำติดต่อกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยจะมีงานประเพณี ทุกเดือน รวมไปถึงการจัดงานต่างๆ ด้วย ที่จะมีทั้งข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง นักธุรกิจ พ่อค้า ประชาชน ที่จะต้องมาพบปะสังสรรค์กัน ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติเรื่องของการให้และรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ แต่ก็ยังมีช่องว่างที่จะให้ กลุ่มคนเหล่านี้สามารถให้ของขวัญ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กันได้ อีกทั้งกฎหมายก็ยกเว้น ให้แก่ญาติที่สามารถให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีแก่ข้าราชการได้โดยมิได้ มีข้อจำกัดเหมือนคนอื่น ๆ ซึ่งการอนุญาตให้ญาติพี่น้องให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี อาจเป็นช่องว่างในการใช้ช่องทางนี้เพื่อให้ของขวัญและทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งต้องมีข้อกำหนด ในเรื่องนี้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีหรือในช่วงเทศกาล หรือวันสำคัญต่างๆ ทุกคนต้องมีสิ่งของหรือของขวัญติดไม้ติดมือไปมอบให้เจ้าภาพด้วย ในทางกลับกัน หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การกระทำและการตัดสินใจใดๆ จะต้องกระทำ ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ ของสังคมไทยโดยรวม ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใดๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหา ความชอบผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเองเหนือองค์กรหรือบุคคลอื่น ทำให้เกิดความสั่นคลอน

ความเชื่อถือว่าว่างใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมโดยกระทำและแสดงออก โดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เทียบธรรม ตลอดเวลาที่มีอาชีพรับข้าราชการ นั้นเอง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการบัญญัติการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยว่า นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดดำเนินกิจการ⁵ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

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

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126.

ให้นำความในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณี ที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง และคู่สมรสตามวรรคสอง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด อีกทั้ง เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (2) หรือ (3) ต้องดำเนินการ ไม่ให้มีลักษณะดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

นอกจากนี้ ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา 126 (4) ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง⁶ รวมไปถึงห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควร ได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ความนี้มิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติที่ให้ ตามประเพณี หรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป และให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม⁷

ในปัจจุบัน ปัญหาคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา และการคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหา ที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ โดยปัญหานี้ยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยัง ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบ การบริหารราชการสมัยใหม่ มีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ อย่างเช่น องค์กรสหประชาชาติธนาคารโลกและภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องกันว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหา ที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาช้านานจนฝังรากลึกและพบเกือบทุกกลุ่มอาชีพ ในสังคมไทย เกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน หรือกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่ง ของวัฒนธรรมไทยไปแล้ว⁸ การทุจริตคอร์รัปชัน คือ การหาประโยชน์ในทางมิชอบเพื่อตนเองและพวกพ้อง

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 127.

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 128.

⁸ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร. 2556. หน้า 1-2.

ซึ่งมิได้จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแต่ยังหมายถึงพนักงานในธุรกิจเอกชนการทุจริตส่วนใหญ่มักมีผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ 2 ฝ่าย คือ ผู้ให้ผลประโยชน์และผู้รับผลประโยชน์ผู้ที่เกี่ยวข้องมักได้แก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบธุรกิจ และนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล ซึ่งหนึ่งในสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันส่วนหนึ่งมาจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

สำหรับประโยชน์ส่วนบุคคล หมายถึงการที่บุคคลทั่วไปในสถานะเอกชน หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในสถานะเอกชนได้ทำกิจกรรมหรือได้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว ญาติ เพื่อน หรือกลุ่มในสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกอบอาชีพ การทำธุรกิจการค้า การลงทุน เพื่อหาประโยชน์ในทางการเงินหรือในทางทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น และประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หมายถึง การที่บุคคลใดๆ ในสถานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐได้กระทำการใดๆ ตามหน้าที่หรือได้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมาย เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หรือการรักษาประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ของรัฐ อันเป็นการดำเนินการในอีกส่วนหนึ่งที่แยกออกมาจากการดำเนินการตามหน้าที่ในสถานะของเอกชน⁹ ทั้งนี้การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ¹⁰ ดังนั้น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งอาจละเมิดต่อจริยธรรมและกฎหมายเนื่องจากผลประโยชน์ส่วนตนได้เข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจหรือการตัดสินใจ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมองค์กร

⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คู่มือการป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. หน้า 1-2.

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. คู่มือป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest). 2560.

รูปแบบของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม สามารถจำแนก การกระทำออกเป็นรูปแบบต่างๆ ได้ ดังต่อไปนี้

1) การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Accepting benefits) ซึ่งผลประโยชน์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน ของขวัญ การลดราคาการรับความบันเทิงการรับบริการการรับการฝึกอบรมหรือสิ่งอื่นใด ในลักษณะเดียวกันนี้และผลจากการรับผลประโยชน์ต่างๆ นั้น อาจส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าพนักงาน ของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่¹¹

2) การทำธุรกิจกับตนเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) เป็นการที่เจ้าพนักงาน ของรัฐ โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด โดยอาจจะเป็นเจ้าของบริษัทที่ทำสัญญาเอง หรือเป็นของเครือญาติสถานการณ์ เช่นนี้ เกิดบทบาท ที่ขัดแย้งหรือเรียกได้ว่าเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Postemployment) เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐลาออกจากหน่วยงานของรัฐและไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจ ประเภทเดียวกันหรือบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเดิม โดยบุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่ง สาธารณะมาก่อนมักจะรู้ข้อมูลความลับ ขั้นตอนวิธีการทำงาน หรือมีอิทธิพล ต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรง ตำแหน่งอยู่ และใช้อิทธิพลหรือความสัมพันธ์จากที่เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยงานเดิมนั้น หาประโยชน์ ให้กับบริษัทและตนเอง

4) การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) รูปแบบนี้มีได้ หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงาน หรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ อาศัยตำแหน่งราชการ สร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ ที่ปรึกษานั้นสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากรก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษา หรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

5) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) เป็นสถานการณ์ที่เจ้าพนักงานของรัฐ ใช้ประโยชน์จากการที่ตนเองรับรู้ข้อมูลภายในหน่วยงาน และนำข้อมูลนั้นไปหาผลประโยชน์ ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง อาจจะไปหาประโยชน์โดยการขายข้อมูลหรือเข้าเอาประโยชน์เสียเอง เช่น ทราบว่ามีการตัดถนนผ่านบริเวณใดก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นในนามของภรรยา หรือทราบว่าจะมี การซื้อขายที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการ ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. หน้า 2-4.

6) การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐนำเอาทรัพย์สินของราชการ ซึ่งจะต้องใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง หรือการใช้ให้ผู้ได้บังคับบัญชาไปทำงานส่วนตัว เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork-barreling) เป็นการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่ หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง

8) การใช้ตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง (Nepotism) เป็นการที่ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง หรืออาจจะเรียกว่า ระบบอุปถัมภ์พิเศษ เช่น การที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้อิทธิพลหรือใช้อำนาจหน้าที่ทำให้หน่วยงานของตน เข้าทำสัญญากับบริษัทของพี่น้องของตน

9) การใช้อิทธิพลเข้าไปมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น (Influence) เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง เช่น เจ้าพนักงานของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ ช่มชู้ผู้ได้บังคับบัญชาให้หยุดทำการตรวจสอบบริษัทของเครือญาติของตน

10) การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมรูปแบบอื่นๆ คือ พฤติการณ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่นอกเหนือจาก 9 รูปแบบดังกล่าว

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย เพื่อที่จะศึกษาปัญหาของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อจะได้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยรวมถึงการจัดการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายของ ปปช. เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมระหว่างประเทศไทย และต่างประเทศ

2.4 เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไข ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ของข้าราชการไทย

3. สมมติฐานการศึกษา

ปัจจุบันพบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในส่วนของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมในมาตรา 126 มาตรา 128 พบว่า ยังเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และในกรณีที่มีการอยู่กินฉันท์สามีภรรยา และบุตร ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งปัญหาทั้งสามดังกล่าวข้างต้นทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าด้วยเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมในมาตรา 126 ถึง มาตรา 128 ไม่มีประสิทธิภาพดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควร ให้มีการออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. โดยกำหนดหลักเกณฑ์ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีของเจ้าพนักงานของรัฐ และผู้ซึ่งอยู่กินฉันท์สามีภรรยา โดยมีได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ และแนวทางในการตีความ เรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เหมาะสมและสร้าง ความเป็นธรรมที่ยั่งยืน สืบต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย โดยทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมไปถึงกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับ ซึ่งทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ ในต่างประเทศ โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมาย เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย เพื่อให้เป็นสากล และทัดเทียมนานาประเทศต่อไป

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมไปถึง ข้อมูลจากเอกสาร โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแนวคิด ทฤษฎี ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ บทความในวารสาร ตำราต่างๆ ทั้งของต่างประเทศ และของไทย ที่เกี่ยวข้องกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย เพื่อวิเคราะห์ และสรุปผลการศึกษาหาข้อเสนอแนะต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

6.2 ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายของ ปปช. เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ

6.3 ทราบถึงผลการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมระหว่างประเทศไทย และต่างประเทศ

6.4 ทราบถึงแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

สำหรับแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยนั้น ผู้ศึกษาจะทำการศึกษา (1) ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งถือเป็นสาเหตุหลักของการทุจริตเนื่องจากหากผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดกันกับผลประโยชน์ส่วนรวมก็อาจเกิดการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ที่ไปในทางทุจริต (2) แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ซึ่งเห็นได้ว่า ลักษณะเจ้าขุนมูลนายยังคงอยู่ในระบบราชการไทยค่อนข้างมาก บุคคลใดแม้จะมีความสามารถมากเพียงไหน หากไม่ได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากผู้ใหญ่ที่มีอำนาจแล้วก็มีโอกาสน้อยมากที่จะเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานอย่างเต็มที่ (3) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีเนื้อหาหลักในอนุสัญญาคือ เรื่องของการป้องกันการทุจริต การกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวดการติดตามทรัพย์สินคืน หมวดความช่วยเหลือด้านเทคนิค และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และ (4) ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CORRUPTION PERCEPTION INDEX : CPI) ดัชนีการรับรู้การทุจริตปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 – 100 ยิ่งค่า CPI สูง ประเทศมีความโปร่งใสมากคอร์รัปชันต่ำ ยิ่งที่ค่า CPI ต่ำ ประเทศมีความโปร่งใสน้อยคอร์รัปชันสูง ซึ่งแนวคิด ทฤษฎีทั้ง 4 ดังกล่าว จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาความเป็นมาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

จากการประมวลและทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ผู้ศึกษา พบว่า มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

1.1.1 หลักการประชาธิปไตย (Democracy) มีวิวัฒนาการมาจากหลักการกรีกโบราณ โดยถือว่าอำนาจอำนาจอธิปไตย (อำนาจอปกครอง) เป็นของประชาชน ซึ่งหลักการประชาธิปไตย มีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

1) **อำนาจของประชาชน (Popular Sovereignty)** หลักการ ประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนซึ่งประชาชนอาจใช้อำนาจของตนในฐานะเจ้าของอำนาจผ่านทางช่องทางต่างๆ เช่น การเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารประเทศ การเสนอร่างกฎหมาย การลงประชามติ การมีข้อเรียกร้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ หรือการตรวจสอบผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปใช้อำนาจแทนตน เป็นต้น

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

3) **ฉันทานุมัติ (Consent)** คือ การได้รับความยินยอมจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจในการที่ประชาชนจะถูกปกครอง กล่าวคือ ด้วยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในอำนาจการปกครองในการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจจะไม่ปกครองหรือใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรง แต่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ปกครองแทนตน ก็จะต้องได้รับความยินยอมหรือฉันทานุมัติจากประชาชนเจ้าของอำนาจบุคคลหรือคณะบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจปกครอง (รัฐบาล) โดยฝืนใจประชาชนจึงจะกระทำมิได้ ประชาชนจึงยอมมีสิทธิในการที่จะเปลี่ยนผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่ไม่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนได้

4) *สาธารณประโยชน์ หรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest)*

การที่ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน และเป็นการปกครองที่ทำ “เพื่อประชาชน” นั้นเป็นที่มาของคำว่า “สาธารณประโยชน์หรือ ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งก็คือผลประโยชน์ที่ประชาชนทุกคนในรัฐควร จะได้รับประโยชน์ เปรียบเสมือนเจตจำนงร่วมที่ประชาชนทุกคนร่วมทำสัญญา ดังเช่น เจตจำนงทั่วไป (General Will) ของรูสโซ¹² ที่ประชาชนต่างแสดงออกเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของทุกคน การปฏิเสธเจตจำนงทั่วไป คือ การละเมิดกฎหมาย ซึ่งเท่ากับการตั้งตนอยู่เหนือเจตนารมณ์ร่วมและนำไปสู่การทำลายล้างสังคมทั้งหมด และเป็นการปล้นเอาเสรีภาพที่มีคุณค่าทางศีลธรรมของส่วนรวมไป ซึ่งตรงข้ามกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ที่มองว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่ถือเอาประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง และดำเนินชีวิตโดยยึดหลักการดังกล่าวอย่างมีเหตุผล โดยอยู่บนพื้นฐานหลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ที่มองว่า การกระทำที่ดีที่สุด คือ การกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด (The greatest happiness of the greatest number)

5) *การปกครองโดยกฎหมาย (The rule of law)* คือ เป็นการยึดถือกฎหมาย

เป็นหลักสูงสุดในการปกครองที่ถือว่าทุกคนในรัฐเสมอภาคกันทุกคน ประชาชนทุกคนในรัฐ ทั้งผู้บัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแบบเดียวกัน ไม่มีข้อยกเว้น เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งก็ตามล้วนต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย ต่อศาลเช่นเดียวกันประชาชนในรัฐทุกคน และกฎหมายจะต้องควบคุมความประพฤติของคนทั้งประเทศ คนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและขอบเขตของกฎหมาย โดยมีใช้การยึดถือ “กฎหมาย” อยู่เหนือ “กฎหมาย”

1.1.2 *ศีลธรรมคุณธรรมของประชาธิปไตย (Democratic Morality)* การดำเนินงาน

ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีศีลธรรม คุณธรรม เป็นเครื่องกำกับด้วยอยู่เสมอ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง และการแสดงออกทางประชาธิปไตย จะดำเนินการถูกต้องตามครรลองคลองธรรม ซึ่งเป็นเครื่องการันตีว่าเสียงข้างมากจะไม่ตัดสินหรือดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อศีลธรรม คุณธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

1.1.3 *รัฐบาลแบบเปิดและตรวจสอบได้ (Open and Accountable Government)*

รัฐบาลแบบเปิดและตรวจสอบได้ คือการที่รัฐบาลจะต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาและพิจารณาการดำเนินงาน และจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารข้อมูลของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม และจะต้องถูกตรวจสอบ (Accountable Government)

¹² สมบัติ จันทรวงศ์. สัญญาประชาคมของรูสโซ. *รัฐศาสตร์สาร*, 4(2), 50-66.

ทั้งทางกฎหมาย ทางการเมือง และทางการคลัง ช่วยให้ประชาชนเห็นว่าตัวแทนของตนหรือรัฐบาล และเจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการบริหารประเทศแทนตนอย่างไรบ้าง มีการคอร์รัปชันหรือดำเนินการ ผิดพลาดอะไรหรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้ทราบสถานการณ์ของประเทศได้ อย่างทันทั่วทั้ง นอกจากนี้ รัฐบาลที่แบบเปิดและตรวจสอบได้ยิ่งช่วยพิทักษ์เสรีภาพให้แก่ประชาชนทั้งหลาย ผู้เป็นเจ้าของอำนาจด้วย¹³

1.1.4 การทำงาน/หน้าที่ในกิจการของรัฐ (Official Duties) คือการที่ปัจเจกบุคคลได้รับความไว้วางใจ ให้มีเข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ ความรับผิดชอบ บทบาท เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีพันธสัญญา และมาตรฐานความประพฤติที่ต้งาม การดำเนินการใดๆ จะต้องถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

1.1.5 หลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง ไม่มีอคติ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมธรรมชาติ (Natural Justice) หลักการไม่มีส่วนได้เสียมีความคิดพื้นฐานว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ก็จะไม่มีความเป็นกลางและไม่อาจใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยสั่ง การได้โดยปราศจากอคติในเรื่องดังกล่าว หลักการนี้ได้นำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินของภาครัฐ เช่น หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ พิจารณาทางปกครองพิจารณาสั่งการ ร่วมประชุมหรือลงมติ ในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย เป็นต้น

1.2 ความหมายการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า มีการให้ความหมายที่หลากหลาย ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ชัดเจนของ ความหมายและขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งอาจส่งผลถึงนโยบาย และมาตรการ ในการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่แตกต่างกัน ตัวอย่างของความหมายการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่สำคัญ เช่น

Michael McDonald ให้ความหมายว่า สถานการณ์ที่บุคคล (เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะหรือเข้ามามีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจตามตำแหน่งหน้าที่¹⁴

¹³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests). กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ. 2546. หน้า 11 และ 60 – 61.

¹⁴ Michael McDonald, Ethics and Conflict of Interest, ออนไลน์. สืบค้นจาก <http://ethics.ubc.ca/people/mcdonaldconflicthtm>; อ้างถึงในศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อังภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.

Katz & Kahn ให้ความหมายว่า สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติในฐานะวิชาชีพในหน่วยงานราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง¹⁵

Gerard Carney ให้ความหมายว่า conflict of interests เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองหรือข้าราชการขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางจริยธรรม (Ethical Dilemma) เมื่อความสนใจส่วนตัวมีมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการทำงานในหน้าที่ราชการ¹⁶

นิยามของธนาคารโลก Conflict of interest เป็นสถานการณ์ที่บุคคล หรือสถาบันที่อยู่ในฐานะที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งใช้ดุลยพินิจดำเนินการแตกต่างไปจากผลประโยชน์ขององค์กร เช่น ผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกต่างไปจากผลประโยชน์ขององค์กรธนาคารโลก ซึ่งเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องหลีกเลี่ยงและระมัดระวังไม่ให้มีแนวโน้ม หรือมีสถานการณ์หรือกระทำการที่อาจเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม¹⁷

องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของกลุ่ม ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม (Organization of Economic Cooperation and Development : OECD) “เป็นความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ต่อสาธารณะ และผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัวสามารถใช้อำนาจของเขาปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของเขาอย่างไม่เหมาะสมได้”

นักวิชาการของไทยมีการให้ความหมายของ Conflict of Interest คือ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ให้ความหมายว่า สภาวะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมหรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจเอกชน อันทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์ การทับซ้อนของผลประโยชน์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายคือ นักการเมืองเป็นนักธุรกิจและ/หรือมีครอบครัวทำธุรกิจ¹⁸

¹⁵ Katz D. and Kahn R. L. *The social psychology of organizations*. New York: John Wildy and Sons. 1966. P.623s อ้างถึงในศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.

¹⁶ Gerard Carney, *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials* (Online), 1998. www.transparency.org อ้างถึงในศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.

¹⁷ ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช. องค์ความรู้ว่าด้วย “การขัดกันแห่งผลประโยชน์”. 2561. หน้า 9.

¹⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. การทับซ้อนของผลประโยชน์และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ. *มติชนรายวัน* (2548, 2 พฤศจิกายน). หน้า 6.

อรรถัย ก็กผล ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นมิติหนึ่งของจริยธรรมในทางการเมืองการบริหารสาธารณะ (Ethics in Politics and Public Administration) โดยหลักการสังคมเชื่อว่าทุกคนมีเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ จากสาธารณะไม่ควรใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่พิจารณาตัดสินในประเด็นที่ตนเองมีผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง เพราะจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะชนใน เรื่องความเป็นอิสระในการตัดสินใจ¹⁹

จะเห็นได้ว่าจากความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่มีการให้ความหมายหลากหลายนี้สะท้อนจุดเน้นอยู่ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง เน้นที่บริบทของการกระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ การพิจารณาข้อเท็จจริงในการกระทำว่าไปผิดรอน ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ ประการที่สอง เน้นที่การดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ควรมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยสรุป การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งทำให้กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่า ความหมายที่น่าจะครอบคลุมกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม คือ สถานการณ์ที่บุคคล (เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการใช้ดุลยพินิจตามตำแหน่งหน้าที่

1.3 การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการคอร์รัปชัน

ก่อนที่จะพิจารณาดังความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมกับการคอร์รัปชันนั้น ควรที่จะทำความเข้าใจกับ “การคอร์รัปชัน” เสียก่อน ซึ่งจากการทบทวนงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า การคอร์รัปชัน (Corruption) มีการให้ความหมายที่หลากหลาย ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ²⁰ กลุ่มที่หนึ่ง คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของหน้าที่ของหน่วยงานราชการเป็นศูนย์กลาง (Public - Office - Centered Definitions) กลุ่มที่สอง คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของตลาดเป็นศูนย์กลาง (Market - Centered Definitions) และกลุ่มที่สาม คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของผลประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง (Public - Interest - Centered Definitions) แต่ไม่ว่าจะเป็นการให้ความหมายของคอร์รัปชันไว้อย่างไร แต่มีลักษณะร่วมที่สำคัญคือเป็นการมองว่าการคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่ไม่ดี

¹⁹ อรรถัย ก็กผล. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานผลวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ. 2550.

²⁰ International cooperation against corruption, Finance & Development, March 1998. อ้างถึงในศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อึ้งภรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.

ขณะที่ Robert Klitgaard ผู้เชี่ยวชาญด้านการทุจริตคอร์รัปชันมองว่า การคอร์รัปชันเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจหรือทรัพยากรของส่วนร่วมเพื่อประโยชน์ส่วนตน โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ รวมทั้งการบิดเบือนเพื่อ ผลประโยชน์ในทางธุรกิจด้วย โดย Klitgaard ได้อธิบายปรากฏการณ์การคอร์รัปชันเกิดจากการใช้อำนาจในการผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่รับผิดชอบดังสูตรดังนี้ C (Corruption) = M (Monopoly) + D (Discretion) - A (Accountability)

นอกจากนี้ Arnold Heidenheimer ได้แบ่งประเภทของคอร์รัปชัน ไว้ 3 ประเภท²¹ คือ

1) คอร์รัปชันสีขาว (White corruption) เป็นพฤติกรรมที่ประชาชนยอมรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำผิด เพราะมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญ เนื่องจากการรับผลประโยชน์ที่อิงแอบขนบธรรมเนียม ประเพณี และมีได้เกิดจากการเรียกร้องจากผู้รับ เช่น กรณีการให้สินน้ำใจของผู้น้อยต่อผู้ที่อยู่ในตำแหน่งให้คุณให้โทษได้หรือผู้บังคับบัญชา, กรณีการให้ซึ่งเป็นการตอบแทน การปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งและเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง เป็นต้น ตัวอย่าง เช่น การให้ของขวัญในโอกาสพิเศษต่างๆ ไม่ว่าจะเป็งานแต่งงาน งานวันเกิด งานขึ้นบ้านใหม่ หรือ เป็นเจ้าภาพในงานกุศลของผู้มีอำนาจ เป็นต้น

2) คอร์รัปชันสีเทา (Grey Corruption) เป็นพฤติกรรมที่สังคมบางส่วน เห็นว่าเป็นความผิด แต่สังคมทั่วไปยังไม่แน่ใจว่าเป็นความผิดหรือไม่การคอร์รัปชันประเภทนี้จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ขณะเดียวกัน ประชาชนก็สมยอมต่อการกระทำดังกล่าวด้วย ตัวอย่าง เช่น การให้ค่านายหน้า หรือการเรียกรับประโยชน์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็วขึ้น หรือลดหย่อนกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เป็นต้น

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

²¹ นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่นๆ. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543 (Anti-Corruption Strategy in Thailand in the Year 2000). กรุงเทพมหานคร: สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์นี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ลักษณะระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย และแนวทางแก้ไขระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย โดยระบบอุปถัมภ์ ก็ถือเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ในทางสังคมวิทยา James C. Scott²² ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ คือ ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทต่างกัน และอาจพิจารณาเป็นแบบหนึ่งของความสัมพันธ์แบบ Dyadic (ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของมิตรภาพแบบประโยชน์ใช้สอยคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครองให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้มีฐานะด้อยกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ซึ่งต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีช่วยเหลือตอบแทน รวมทั้งการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์

อคิน รพีพัฒน์²³ ได้กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เหนือกว่า คือ มีทรัพยากรมากกว่าหรือสูงศักดิ์มีอำนาจมากกว่ากับผู้ด้อยกว่าคือผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่า หรือผู้มีอำนาจด้อยกว่าโดยผู้ที่เหนือกว่าให้การอุปการะช่วยเหลือคุ้มครองป้องกันให้แก่ผู้ด้อยกว่า และผู้ด้อยกว่าให้การสนับสนุนทำงานโดยคอยรับใช้และเชื่อฟังเป็นการตอบแทน เปรียบได้ว่าผู้ที่เหนือกว่าสร้างบุญคุณช่วยเหลือผู้ด้อยกว่า และผู้ด้อยกว่าย่อมต้องตอบแทนบุญคุณสาระสำคัญในความสัมพันธ์เช่นนี้ คือ กตัญญูทดแทน

ลิขิต ธีรเวคิน²⁴ กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์ คือ ระบบความสัมพันธ์ในสังคมจารีตค่านิยม โดยการจัดกลุ่มระหว่างผู้อุปถัมภ์หนึ่งคน และผู้ใต้อุปถัมภ์จำนวนหนึ่ง โดยผู้อุปถัมภ์จะเป็นคนซึ่งมีฐานะในสังคม หรืออำนาจทางการบริหาร มีเงินมีทองและเป็นที่น่าับหน้าถือตาสามารถให้คุณให้โทษกับผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์ในระดับหนึ่ง

²² อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์. *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2545. หน้า 57.

²³ อคิน รพีพัฒน์. *การศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนในการวิจัยเชิงคุณภาพใน คู่มือการวิจัยในเชิงคุณภาพ เพื่องานพัฒนา*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2533. หน้า 79.

²⁴ ลิขิต ธีรเวคิน. *ระบบอุปถัมภ์ และการเมืองไทย*. *มติชนรายวัน* (2542, 12 พฤษภาคม). หน้า 6.

นิธิ เอียวศรีวงศ์²⁵ ได้อธิบายว่าเป็นระบบความสัมพันธ์ของคน 2 ฝ่ายซึ่งไม่เท่าเทียมกัน ในหลายๆ ด้าน ต่างฝ่ายต่างมาแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการซึ่งกันและกัน แต่เป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เหมือนกัน ผู้ใหญ่อาจให้สินค้าแก่ผู้น้อย ในขณะที่ผู้น้อยให้บริการแก่ผู้ใหญ่หรือกลับกันก็ตามแต่กรณี ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ดำรงอยู่ได้ไม่ใช่เพียงพอเพราะต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เท่ากันแต่ต้องมีอุดมการณ์ที่ช่วยจรรโลงความสัมพันธ์อย่างนี้เอาไว้

กล่าวโดยสรุป ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกัน ซึ่งผลประโยชน์นั้นจะไม่เท่าเทียมกัน อยู่บนพื้นฐานต่างคนต่างพอใจ

2.2 ลักษณะระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

2.2.1 สนิท สัมภักการ²⁶ ได้แบ่งลักษณะระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยออกได้ 4 รูปแบบ คือระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในหมู่ญาตินับว่าเป็นระบบที่เก่าแก่มากระบบหนึ่งในสังคมไทยตามวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวุโส (พี่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ฯลฯ) กับญาติผู้น้อง (น้อง ลูก หลาน เหลน) เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจนเป็นระบบที่เก่าแก่ที่สุดระบบหนึ่งในสังคมไทย และน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย

2.2.2 ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนสถานศึกษา และเพื่อนตาย เป็นต้น ความคาดหวังระหว่างเพื่อนเป็นไปอย่างลึกซึ้งและหนักแน่นมากกว่าบางสังคม เพื่อนในสังคมไทย คาดหวังต่อกัน และกันมากกว่าความเป็นเพื่อนแท้จึงมักจะวัดกันได้ด้วยพฤติกรรมความช่วยเหลือ เกื้อกูลซึ่งกันหรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือเพื่อนที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำกว่า หากเพื่อนผู้มีฐานะสูงส่งกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อย ฐานะอย่างสม่ำเสมอ แล้วความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนก็จะแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นจนถึงขั้นกลายเป็นญาติสนิทกันก็ได้เพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่างๆ ตามสติปัญญา และความสามารถที่ตนมีอยู่ การตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็แสดงออกด้วยการนำสิ่งของเล็กๆ น้อยๆ มาให้ในโอกาสอันควร

2.2.3 ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรต่างๆ ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม มักจะถูกมองในแง่ลบอยู่ตลอดเวลาว่าระบบอุปถัมภ์ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพซึ่งก็มีส่วนเจริญอยู่บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดความระส่ำระสายเกิดการเสียขวัญ และเสียกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน

²⁵ นิธิ เอียวศรีวงศ์. สองหน้าสังคมไทย : บทวิพากษ์โครงสร้างอารยธรรมไทย. กรุงเทพมหานคร: ผู้จัดการ. 2539. หน้า 171-172.

²⁶ สนิท สัมภักการ. สังคมไทย: Thai Society. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2533. หน้า 25.

ผู้อยู่นอกวงอุปถัมภ์ได้เช่นกัน ปัจจุบัน แม้องค์กรต่างๆ ได้พยายามจะลดบทบาทและความสำคัญ ของระบบอุปถัมภ์ลงและมีการใช้ระบบคุณธรรมมากขึ้นแต่ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงมีอยู่โดยทั่วไป อาจจะไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบและดำเนินการอย่างแนบเนียนมากขึ้น

2.2.4 ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่น่าจะมีลักษณะคงทนถาวร น้อยกว่าแบบอื่น แต่ลักษณะอื่นๆ ของระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีอยู่ครบไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติ ต่างตอบแทนความสูงศักดิ์ของผู้อุปถัมภ์และความจงรักภักดีของผู้รับอุปถัมภ์ สำหรับในสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้อาจจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มข้าราชการ กับพ่อค้า และกลุ่มนักการเมืองกับชาวไร่ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปแบบ ของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุประสงค์ระหว่างกันมากกว่า คือ ฝ่ายข้าราชการจะอำนวยความสะดวก ประโยชน์บางประการให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจซึ่งจะเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทอง หรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น ส่วนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับชาวไร่ ชาวนานั้น จะเห็นได้ชัดเจนมากในระยะเวลาใกล้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมืองนั้นมีฐานะ ทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าชาวไร่ชาวนา และแน่นอนที่บุคคลเหล่านี้ต้องการคะแนนเสียง จากชาวไร่ชาวนา แต่ชาวไร่ชาวนาผู้มีฐานะยากจนต้องการความช่วยเหลือทางด้านวัตถุจากนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องน้ำ ถนนหนทาง หรือทรัพย์สินเงินทองอย่างอื่น²⁷

สังคมไทยเป็นสังคมที่เรียกร้องให้สมาชิกมีสมรรถภาพในการทำงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผล น้อยกว่าสังคมตะวันตก ผู้ใหญ่ไม่คาดหวังว่าผู้น้อยจะมีความสามารถในการทำงานให้เกิดผลสำเร็จสูง ส่วนผู้น้อยเองจะรู้สึกปลอดภัยได้ความคุ้มครองของผู้ใหญ่ การแข่งขันระหว่างผู้ใหญ่ ผู้น้อยจึงไม่มี ความสัมพันธ์ทั้ง 2 ฝ่าย จึงเป็นความสัมพันธ์แบบพอกับลูก แบบให้ความคุ้มครองหรือผู้อุปถัมภ์ กับผู้อยู่ใต้ปกครองหรือผู้น้อยในความอุปถัมภ์ การยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล การเน้นการพึ่งผู้อื่นและการยึดมั่นตัวบุคคลยังคงมีอิทธิพลต่อการปกครองไทยปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าลักษณะเจ้าขุนมูลนายยังคงอยู่ในระบบราชการไทยค่อนข้างมาก ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชน เหมือนดังเช่น มูลนายเป็นนาย ของพวกไพร่ ทั่วๆ ที่ตามแนวความคิดของระบบบริหารราชการสมัยใหม่ ข้าราชการไม่ได้เป็นนาย ของประชาชน หากแต่เป็นผู้นำบริการต่างๆ ของรัฐไปสู่ประชาชน ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐโดยข้าราชการจะได้รับเงินเดือนเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน เงินเดือน เหล่านี้ได้จากภาษีอากรของประชาชน ข้าราชการจึงมีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชน แต่เหตุการณ์ กลับไม่เป็นข้าราชการกลับรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชนและทางฝ่ายประชาชนเองก็ยอมรับ

²⁷ ศิริรัตน์ ธรรมใจ. การรักษาอำนาจทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน. (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่. 2558. หน้า 17-18.

มีความรู้สึกต่อข้าราชการเหมือนดังเป็นมูลนายของตน มีความเกรงกลัว นอบน้อม และเคารพเชื่อฟัง ระบบราชการ จึงมีอิทธิพลในการควบคุมความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน เหมือนระบบไพร่เคยควบคุมวิถีชีวิต และความคิดอ่านของพวกไพร่ในสังคมสมัยเก่าส่วนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการผู้ใหญ่และข้าราชการผู้น้อยภายในระบบราชการก็ได้รับอิทธิพลลักษณะความสัมพันธ์ของระบบไพร่อยู่ไม่น้อย ระบบราชการไทยยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัวตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มากกว่าจะมีความสัมพันธ์กันนอกจากลักษณะเจ้าขุนมูลนายที่ปรากฏอยู่ในระบบราชการแล้ว การอุปถัมภ์ค้ำชู การเน้นการพึ่งพาผู้อื่น การยึดมั่นในตัวบุคคลยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในสังคมไทย ดังจะเป็นได้ว่า พรรคการเมืองจะเสื่อมหรือจะเจริญรุ่งเรืองก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ บุคคลใดแม้จะมีความสามารถมากเพียงไหน หากไม่ได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากผู้ใหญ่ที่มีอำนาจแล้วก็มีโอกาสน้อยมากที่จะเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานอย่างเต็มที่ ความสามารถในการฝากตัวกับผู้ที่มีอำนาจจึงเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ระบบอุปถัมภ์ยังอยู่ในโครงสร้างสังคมไทยเรื่อยมาจนเป็นธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมคนคนไทยในการปฏิบัติตน

2.3 แนวทางแก้ไขระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย

นิธิ เอียวศรีวงศ์²⁸ ได้เสนอให้ผู้ที่มีหน้าที่บริหารประเทศตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบโลกที่จะส่งผลต่อวิถีชีวิตของคนในสังคมไทย โดยให้การคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต ดังนี้

1) การผลิตในภาคเกษตรกรรมจะเป็นการผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้นยิ่งขึ้น และการเตรียมตัวเข้าสู่ระบบใหม่นี้ พวกที่มีทุนเดิมจะปรับตัวได้ง่ายกว่าชาวนารายเล็ก ซึ่งประสบปัญหามากกว่าคนที่ปรับตัวไม่สำเร็จ จะต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรหรือออกจากภาคเกษตรไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่อไป

2) การอพยพเข้าสู่เมืองจะมีมากขึ้นโดยลำดับ เนื่องจากความล่มสลายของเกษตร ปัญหาคือเมืองจะสามารถดูดซับผู้อพยพใหม่อย่างมีคุณภาพดีเพียงใด

3) ผลในทางการเมือง คือ ระบบการเมืองจะใช้พรรคการเมืองเป็นตัวแทน และคนในชนบทที่มีตัวแทนในรูปของระบบอุปถัมภ์ การเมืองในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีพลังเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปของระบบได้

พงษ์ศักดิ์ ขำเพชร²⁹ ได้สรุปแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้ดังนี้

1) ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกคุกคามอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากกระบวนการพัฒนา

²⁸ นिति เอียวศรีวงศ์. ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากร. *วารสารทิศทางไทย*, 5,12 (สิงหาคม 2536). หน้า 94.

²⁹ พงษ์ศักดิ์ ขำเพชร. *เครือข่ายอุปถัมภ์: ศึกษาเฉพาะกรณีมือปืนรับจ้าง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2540. หน้า 3.

2) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะหลายด้าน การเกิดทรัพยากรใหม่ๆ ทำให้ผู้นำท้องถิ่นสร้างระบบอุปถัมภ์ของตนขึ้นได้ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สมัยใหม่จะมีลักษณะเฉพาะด้านมากขึ้น เช่นผู้อุปถัมภ์แต่ละคนจะมีอิทธิพลเฉพาะด้าน ซึ่งอาจมีอิทธิพลทางการเมืองหรือการฝากเข้าทำงาน อิทธิพลในระบบราชการ ฯลฯ

3) ระบบอุปถัมภ์ใหม่ๆ ไม่ค่อยมีลักษณะถาวร มีลักษณะการตัดวงจรใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ในช่วงสั้นๆ มากขึ้นมีความสัมพันธ์ทางจิตใจน้อยลง

4) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบใหม่มีลักษณะเชิงเฉพาะด้าน มักจะมาจากภายนอกชุมชน ทำให้ไม่เกิดความผูกพันทางจิตใจ หรืออารมณ์ความรู้สึกมากนักการแลกเปลี่ยนเชิงวัตถุหรือการใช้สอยเป็นหลัก

5) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้มีการขยายตัวของเมือง ของประชาชน ทำให้บุคคลประกอบอาชีพโดยอิสระ หรือไม่ค่อยผูกพันกับระบบอุปถัมภ์มากขึ้น การปรากฏตัวของระบบอุปถัมภ์ในสังคมที่พยายามพัฒนาของประชาธิปไตยยังเป็นการซ้ำซ้อนของสองค่านิยม จนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในคุ้งกรณีได้

3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

สำหรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ผู้ศึกษา จะได้ทำการศึกษาความเป็นมาของอนุสัญญาดังกล่าว และสาระสำคัญของอนุสัญญาที่ประเทศต่างๆ ได้ร่วมลงนาม ตลอดจนศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐต่างๆ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

3.1 ความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตในระดับนานาชาติฉบับแรก โดยมีพันธกรณีต่อรัฐภาคีแบ่งออกเป็น 3 ระดับ³⁰ ได้แก่ (1) พันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม (2) พันธกรณีที่รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ และ (3) พันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องพิจารณา ปัจจุบัน มีรัฐภาคีรวม 186 ประเทศ ประเทศไทยและประเทศต่างๆ ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003, UNCAC) ณ ประเทศเม็กซิโก เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ดังนั้น สหประชาชาติจึงประกาศให้วันที่ 9 ธันวาคมของทุกปี

³⁰ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) กระทรวงการต่างประเทศ. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC). สืบค้นจาก <https://acc.mfa.go.th/th/content/92645-อนุสัญญาว่าด้วยการทุจริต>

เป็นวันต่อต้านคอร์รัปชันสากล (International Anti-Corruption Day) และต่อมาประเทศไทย ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2554 โดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2554 สำหรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนดประเด็นความร่วมมือที่สำคัญของรัฐภาคี 3 ประการ³¹ ดังนี้

- 1) ด้านมาตรการเชิงป้องกัน: ทุกประเทศต้องมุ่งป้องกันปัญหาคอร์รัปชันเป็นอันดับแรก
- 2) ด้านการบัญญัติความผิดทางอาญา: ทุกประเทศต้องถือว่าการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ คือ อาชญากรรม
- 3) ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ: ทุกประเทศต้องให้ความร่วมมือในการทำให้ อนุสัญญามีผลในทางปฏิบัติได้จริง

3.2 สารสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

สารสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยแบ่งเนื้อหาหลักในอนุสัญญา UNCAC ได้ 8 หมวดหมู่ คือ บทบัญญัติทั่วไป หมวดการป้องกันการทุจริต หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวดการติดตามทรัพย์สินคืน หมวดความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา และบทบัญญัติสุดท้ายตั้งรายละเอียด ต่อไปนี้

3.2.1 บทบัญญัติทั่วไป

สำหรับความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญานี้³² คือ (ก) ส่งเสริมและเสริมสร้าง มาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น (ข) ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการ ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน และ (ค) ส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐ อย่างเหมาะสม โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตฉบับนี้ได้นิยาม³³ ความหมายของคำสำคัญไว้ ดังนี้

- 1) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง (ก) บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการของรัฐภาคีไม่ว่าโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น (ข) บุคคลอื่นใดซึ่งปฏิบัติงาน

³¹ พิพิธภัณฑสถานโกง. วันต่อต้านคอร์รัปชันสากล : 9 ธันวาคม (International Anti-Corruption Day : 9 DECEMBER) สืบค้นจาก <https://acm.nacc.go.th/press-release/iacd>

³² ข้อ 1 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

³³ ข้อ 2 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

ที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่ใช้บังคับ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น (ค) บุคคลอื่นใดซึ่งกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น กำหนดว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อย่างไรก็ตาม เพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรการพิเศษบางประการ ในหมวด 2 ของอนุสัญญา “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจหมายถึง บุคคลใดๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับ หน้าที่ราชการหรือให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นและตามที่ใช้บังคับ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น

2) “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” หมายถึง บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่ง ด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และบุคคลใดๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการให้แก่รัฐต่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

3) “เจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ” หมายถึงข้าราชการพลเรือน ระหว่างประเทศหรือบุคคลใดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากองค์การภาครัฐระหว่างประเทศนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ ในนามขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว

4) “ทรัพย์สิน” หมายถึง สินทรัพย์ทุกประเภท ไม่ว่าจะมรดงหรือไม่มีมรดง เคลื่อนที่ได้หรือเคลื่อนที่ไม่ได้จับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ และเอกสารหรือตราสารทางกฎหมาย ที่เป็นหลักฐานกรรมสิทธิ์หรือผลประโยชน์ในสินทรัพย์เช่นว่า

5) “ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดทางอาญา” หมายถึง ทรัพย์สินใดๆ ที่เกิดจากหรือได้รับมาโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำความผิด

6) “การอายัด” หรือ “การยึด” หมายถึงการห้ามโอน เปลี่ยนสภาพ จำหน่าย จ่ายโอนหรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวหรือการเก็บรักษาหรือควบคุมทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว ตามคำสั่งที่ออกโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น

7) “การริบทรัพย์สิน” ซึ่งรวมถึงการริบโดยเจาะจงตัวทรัพย์สินในกรณีที่ใช้ บังคับได้ หมายถึง การบังคับเอาทรัพย์สินไปอย่างถาวรโดยคำสั่งศาลหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น

8) “ความผิดมูลฐาน” หมายถึงความผิดใดๆ ซึ่งเป็นเหตุก่อให้เกิดทรัพย์สิน ที่อาจกลายเป็นมูลฐานของความผิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 23 ของอนุสัญญา

9) “การจัดส่งภายใต้การควบคุม” หมายถึง วิธีการที่อนุญาตให้นำของผิดกฎหมาย หรือต้องสงสัยออกไปจาก ผ่านหรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ โดยการรับรู้ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อการสืบสวนสอบสวนความผิดและเพื่อการระบุ ชี้ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดนั้น

3.2.2 มาตรการป้องกันการทุจริต

1) นโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต³⁴

(1) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม หรือคงไว้ซึ่งนโยบาย การประสานงาน ในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคม และสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

(2) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะจัดให้มีและส่งเสริมแนวปฏิบัติ อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

(3) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะประเมินเครื่องมือทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องและมาตรการทางการบริหารปกครองเป็นระยะเพื่อพิจารณาว่าเพียงพอแก่การป้องกัน และต่อต้านการทุจริตหรือไม่

(4) รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือระหว่างกันและแก่องค์การระดับระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการต่างๆ ที่กล่าวถึงในข้อนี้ทั้งนี้ ตามที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าว อาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

2) องค์กรการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน³⁵

(1) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันความมีอยู่ขององค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กร ตามความเหมาะสม ในการป้องกันการทุจริต ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมาย ของตนโดยวิธีการต่างๆ เช่น (ก) ปฏิบัติตามนโยบายที่กล่าวถึงในข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ และควบคุมดูแล และประสาน การปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นในกรณีที่เหมาะสม (ข) เพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

(2) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องอนุญาตให้องค์กรที่กล่าวถึงของข้อนี้มีอิสระ ตามความจำเป็น โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน เพื่อให้องค์กรดังกล่าว สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใดๆ โดยรัฐควรจัดหา ทรัพยากรด้านวัตถุที่จำเป็น และพนักงานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนควรจัดให้มีการฝึกอบรมที่ พนักงานเช่นว่าอาจต้องการเพื่อใช้ปฏิบัติหน้าที่ของตน

(3) ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐแจ้งชื่อและที่อยู่ของหน่วยงานซึ่งอาจช่วยรัฐภาคีอื่นๆ ในการพัฒนา และปฏิบัติตามมาตรการพิเศษสำหรับการป้องกันการทุจริตให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบ

³⁴ ข้อ 5 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

³⁵ ข้อ 6 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

3) จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ³⁶

(1) เพื่อต่อต้านการทุจริต นอกจากโดยประการอื่นแล้วรัฐภาคีแต่ละรัฐต้องส่งเสริม ความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

(2) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามให้มีการบังคับใช้จรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง น่าเคารพ และเหมาะสม ทั้งนี้ภายในระบบกฎหมายและสถาบันของตน

(3) เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาถึง แนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระดับภูมิภาค องค์การระหว่างภูมิภาค และองค์การพหุภาคี เช่น จรรยาบรรณระหว่างประเทศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบุในภาคผนวกของข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ ที่ 51/59 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ทั้งนี้ ในกรณีที่เหมาะสม และโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของ ระบบกฎหมายของตน

(4) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาอีกด้วยที่จะจัดทำมาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกในการรายงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการกระทำการทุจริตต่อเจ้าหน้าที่หากในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้รับทราบว่ามีกรกระทำเช่นว่า ทั้งนี้โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

(5) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามจัดทำมาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำคำแถลงต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากประการอื่นแล้ว ได้แก่ กิจกรรมภายนอกการทำงาน การลงทุน สินทรัพย์และของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมากของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจทำให้เกิดการขัดกัน ซึ่งผลประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ในกรณีที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

(6) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณานำมาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืนจรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมใดๆ ซึ่งจัดทำขึ้นตามข้อนี้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

4) การจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังของรัฐ³⁷

(1) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดหาระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมที่มีประสิทธิผล โดยนอกจากประการอื่นแล้ว ได้แก่ การป้องกันการทุจริตบนพื้นฐานของความโปร่งใส การแข่งขัน และหลักเกณฑ์ที่วัดได้ในการตัดสินใจ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามหลักพื้นฐาน

³⁶ ข้อ 8 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

³⁷ ข้อ 9 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

ของระบบกฎหมายของตน ระบบเช่นว่า ซึ่งอาจคำนึงถึงวงเงิน ในการบังคับใช้ที่เหมาะสมด้วย นอกจากประการอื่นแล้ว ต้องระบุนายละเอียดดัง ต่อไปนี้

(ก) การเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีการ และสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารในการเชิญให้เข้าร่วมเสนอราคาและข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์โดยตรงเกี่ยวกับการได้รับเลือกให้ทำสัญญา ทั้งนี้โดยให้ผู้เสนอราคาที่อยู่ในเกณฑ์ มีเวลาเพียงพอในการเตรียมและยื่นเสนอราคา ของตน

(ข) การจัดทำเงื่อนไขในการเข้าร่วมเสนอราคาไว้ล่วงหน้า ซึ่งรวมทั้ง การคัดเลือกและการได้รับเลือกให้ทำสัญญาและกฎเกณฑ์ในการเสนอราคาและการประกาศให้ทราบ ทั่วกันถึงเงื่อนไขดังกล่าว

(ค) การใช้หลักเกณฑ์ที่เป็นกลางและเป็นข้อวินิจฉัยล่วงหน้าสำหรับการ ตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกในการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้อง ในการใช้บังคับกฎเกณฑ์และกระบวนการดังกล่าวในภายหลัง

(ง) ระบบการทบทวนภายในที่มีประสิทธิผล รวมถึงระบบการอุทธรณ์ ที่มีประสิทธิผล เพื่อป้องกันการไล่เบียดและการเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมายในกรณีที่ไม่มีการ ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกระบวนการที่จัดทำตามวรรคนี้

(จ) ในกรณีที่เหมาะสม มาตรการในการกำกับดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับบุคลากรผู้รับผิดชอบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิเช่น การเปิดเผยเกี่ยวกับส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้าง ของรัฐกระบวนการคัดเลือก และข้อกำหนดการฝึกอบรมอื่นๆ

(2) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส และตรวจสอบได้ในการจัดการการคลังของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมาย ของตน มาตรการเช่นว่า นอกจากประการอื่นแล้วต้องรวมเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) กระบวนการในการรับเองประมาณแผ่นดิน

(ข) การรายงานรายรับและค่าใช้จ่ายในเวลาอันควร

(ค) ระบบมาตรฐานด้านบัญชีและการสอบบัญชีและการควบคุมดูแล ที่เกี่ยวข้อง

(ง) ระบบการจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพ และ

(จ) ในกรณีที่เหมาะสม การปรับปรุงแก้ไข ในกรณีไม่สามารถดำเนินการ ตามข้อกำหนดซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคนี้

(3) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเท่าที่อาจจำเป็นเพื่อรักษาไว้ ซึ่งความครบถ้วนสมบูรณ์ของสมุดบัญชีบันทึกรายการทางการเงินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและรายรับของรัฐและเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าว ทั้งนี้โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายของตน

5) มาตรการป้องกันการฟอกเงิน³⁸

(1) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้อง

(ก) จัดให้มีระบบที่กำหนดข้อบังคับและมีการควบคุมดูแลที่ครอบคลุมโดยสมบูรณ์ ภายในรัฐของตนสำหรับธนาคารและสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร รวมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ให้บริการอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในการโอนเงินหรือมูลค่าและในกรณีที่เหมาะสม หน่วยงานอื่นๆ ที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษต่อการฟอกเงิน ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของรัฐนั้น เพื่อยับยั้งและสืบหาการฟอกเงินทุกรูปแบบ โดยระบบดังกล่าวต้องเน้นที่ข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับหลักฐานแสดงตนของลูกค้าและในกรณีที่เหมาะสม หลักฐานแสดงตนของเจ้าของบัญชีผู้รับประโยชน์ การเก็บรักษาบันทึกและการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

(ข) โดยไม่กระทบกระเทือนต่อข้อ 46 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ ประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกข้อบังคับ เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงิน (ซึ่งรวมถึงเจ้าพนักงานในการยุติธรรมด้วยในกรณีที่เหมาะสม ภายใต้กฎหมายภายใน) มีความสามารถในการให้ความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในระดับประเทศและระหว่างประเทศได้ภายในขอบเขตเงื่อนไข ที่กำหนดโดยกฎหมายของตน และเพื่อประโยชน์แห่งการนั้น ต้องพิจารณาจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงิน เพื่อเป็นศูนย์กลางแห่งชาติในการรวบรวม วิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้น

(2) รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินมาตรการที่เป็นไปได้ในการสืบหาและกำกับดูแลการเคลื่อนย้าย ซ้ำมพรหมแดนของตนซึ่งเงินสดและตราสารเปลี่ยนมือได้บางลักษณะภายใต้การพิทักษ์ความปลอดภัยเพื่อประกัน การใช้ข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสมและโดยปราศจากการขัดขวางในทางใดๆ ต่อการเคลื่อนย้ายทุนที่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรการเช่นว่าอาจรวมถึงข้อกำหนดให้บุคคลและองค์กรธุรกิจ รายงานการโอนซ้ำมพรหมแดนซึ่งเงินสดที่เป็นจำนวนสำคัญหรือตราสารเปลี่ยนมือได้บางลักษณะ

³⁸ ข้อ 14 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

(3) รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินการที่เหมาะสมและเป็นไปได้ ในการกำหนดให้สถาบันการเงินรวมทั้งผู้ส่งเงินดำเนินการดังนี้

(ก) ระบุไว้ด้วยซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำและมีความสำคัญเกี่ยวกับ ผู้โอนในแบบการโอนเงิน และการส่งข้อความที่เกี่ยวข้องทางอิเล็กทรอนิกส์

(ข) เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารเช่นว่าตลอดวงจรการจ่ายเงิน และ

(ค) เพิ่มการตรวจสอบในการโอนเงินซึ่งไม่มีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ เกี่ยวกับผู้โอน

(4) เรียกร้องให้รัฐภาคนำแนวคิดริเริ่มขององค์การต่อต้านการฟอกเงิน ระดับภูมิภาคระหว่างภูมิภาค และพหุภาคีมาใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งระบบที่กำหนดข้อบังคับ และมีการควบคุมดูแลภายในรัฐของตนภายใต้ถ้อยคำของข้อนี้และโดยไม่กระทบกระเทือนต่อข้ออื่นๆ ของอนุสัญญานี้

(5) รัฐภาคีต้องพยายามพัฒนาและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเจ้าพนักงาน ในการยุติธรรม ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้กำกับดูแลด้านการเงิน ทั้งในระดับโลก ระดับทวีปภาคี ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาคเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน

3.2.3 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย

1) การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ³⁹

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การให้คำมั่นสัญญาการเสนอหรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรง หรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือสำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

(ข) การเรียก หรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

2) การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การ ภาครัฐระหว่างประเทศ⁴⁰

(ก) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการให้คำมั่นสัญญาการเสนอ

³⁹ ข้อ 15 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁴⁰ ข้อ 16 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

หรือการให้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีรัฐระหว่างประเทศ โดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดที่มีสมควรได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

(ข) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติ และมาตรการอื่นๆ เช่นที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดเป็นความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนา ซึ่งการเรียกหรือการรับ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีรัฐระหว่างประเทศ โดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

3) การยกยอกการเบียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนด เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการยกยอก การเบียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเท ทรัพย์สินโดยประการอื่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลหรือหน่วย องค์กรอื่น ในทรัพย์สินกองทุนหรือหลักทรัพย์ของรัฐหรือเอกชน หรือสิ่งที่มีค่าอื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นได้ รับมอบหมายให้ดูแลโดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตน⁴¹

4) การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ รัฐภาคีแต่ละรัฐ ต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำ ดังต่อไปนี้ เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา (ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใด โดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือบุคคลนั้นใช้อิทธิพล ซึ่งมีอยู่จริงหรือที่กักกัว่ามีไปในทางที่มีชอบ โดยมุ่งหมายให้ผู้ที่ถูกขอให้มีการใช้อิทธิพลนั้นหรือบุคคลอื่นใดได้รับประโยชน์ที่สมควรได้จากหน่วยงาน บริหารปกครองหรือหน่วยงานรัฐของรัฐภาคีนั้น (ข) การเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือบุคคลนั้นใช้อิทธิพล ซึ่งมีอยู่จริงหรือที่กักกัว่ามีไปในทางที่มีชอบ โดยมุ่งหมายให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้จากหน่วยงานบริหารปกครองหรือหน่วยงานรัฐของรัฐภาคี⁴²

⁴¹ ข้อ 17 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁴² ข้อ 18 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

5) การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งหมายถึงการกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อความมุ่งประสงค์ให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น⁴³

6) การร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวโยงของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน⁴⁴

7) การให้สินบนในภาคเอกชน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางด้านนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้ในการประกอบกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการพาณิชย์ เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา (ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้โดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้แก่ บุคคลใดๆ ซึ่งก้ากกับการหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่หน่วยงานภาคเอกชน แก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการผิดต่อหน้าที่ของบุคคลนั้น (ข) การเรียกรับหรือการรับโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้โดยบุคคลใดๆ ซึ่งก้ากกับการหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่หน่วยงานภาคเอกชนแก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการผิดต่อหน้าที่ของบุคคลนั้น⁴⁵

3.2.4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือในเรื่องทางอาญาตามข้อ 44 ถึง 50 ของอนุสัญญาฯ นี้ ในกรณีที่เหมาะสมและโดยสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือซึ่งกัน และกันในการสืบสวนสอบสวนในเรื่องและกระบวนการพิจารณาในทางแพ่ง และทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริต ส่วนในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อใดก็ตามที่มีข้อกำหนดให้การกระทำความผิดที่เป็นมูลกรณีของการร้องขอต้องเป็นความผิดทางอาญาของทั้งรัฐที่ร้องขอและรัฐที่ได้รับการร้องขอ ให้ถือว่ากรณี เป็นไปตามข้อกำหนดนั้นแล้วหากการกระทำอันเป็นพื้นฐานของความผิดที่มีการร้องขอความช่วยเหลือนั้นถือเป็นความผิดอาญาภายใต้กฎหมายของรัฐภาคีทั้งสอง

⁴³ ข้อ 19 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁴⁴ ข้อ 20 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁴⁵ ข้อ 21 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

ไม่ว่ากฎหมายของรัฐที่ได้รับการร้องขอจะจัดความผิดนั้นไว้ในประเภทเดียวกัน หรือกำหนดความผิดไว้ในฐานความผิดเดียวกันกับความผิดของรัฐที่ร้องขอหรือไม่ก็ตาม⁴⁶

การจำกัดอำนาจอธิปไตยโดยความร่วมมือระหว่างประเทศ ผู้กระทำความผิดฐานทุจริตในประเทศไทยย่อมเป็นความผิดอาญา ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษในประเทศไทย รวมถึงสามารถยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตด้วย ผู้กระทำความผิดฐานทุจริตในประเทศไทยหากหลบหนีออกนอกประเทศไทย ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของไทยย่อมไม่สามารถจับกุมหรือยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่อยู่นอกประเทศไทยได้เพราะจะเป็นการล่วงล้ำอำนาจอธิปไตยของประเทศอื่น ดังนั้น การจับกุมผู้กระทำความผิดฐานทุจริต หรือยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในต่างประเทศนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศนั้นๆ ก่อนความจำเป็นในการกำจัดเขตปลอดภัยสำหรับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (Safe Haven) ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ภายใต้ความร่วมมือตามอนุสัญญารัฐภาคีจะมีความร่วมมือกันในด้านต่างๆ เพื่อเป้าหมายลดการทุจริตลง ดังนี้ ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนเพื่อสืบหาผู้ต้องสงสัยที่กระทำความผิดฐานทุจริต และพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อพิสูจน์ความผิดของบุคคลดังกล่าว รวมถึงการสืบหาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานทุจริต เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นต้นทุนในการกระทำความผิดต่อไป

ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ประเทศสมาชิกที่ได้รับการร้องขอต้องส่งตัวผู้ร้ายที่ปรากฏตัวในดินแดนของตนให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขออย่างสะดวก และรวดเร็ว หากความผิดฐานทุจริตที่ผู้ร้ายก่อขึ้นนั้น เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของทั้งสองประเทศ ตัวอย่าง กฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศในด้านการส่งผู้ร้าย ข้ามแดนปัจจุบันประเทศไทยได้ทำ สนธิสัญญาทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ถึง 14 ประเทศ⁴⁷ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เบลเยียม จีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ลาว กัมพูชา มาเลเซีย เกาหลีใต้ บังคลาเทศ และฟิจิ วิธีการขอความร่วมมือจากต่างประเทศตามกฎหมายไทย (พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535) กระบวนการจะเริ่มต้นจากคำร้องขอของหน่วยงานของรัฐที่ต้องการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่งไปยังผู้ประสานงานกลาง ได้แก่ อัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศก่อน หากเห็นสมควรผู้ประสานงานกลางก็จะส่งคำร้องขอดังกล่าวไปยังต่างประเทศต่อไป

⁴⁶ ข้อ 43 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁴⁷ อำนาจ บุษผามาต และคณะ. *คู่มือต่อต้านการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNCAC) ฉบับประชาชน. สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. มปป. หน้า 51-53.

วิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 หากเป็นกรณีที่มีสนธิสัญญาระหว่างกัน กระบวนการจะเริ่มต้นจากคำร้องขอของหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากประเทศไทย ที่ส่งมายังกระทรวงการต่างประเทศ แล้วส่งต่อมายังอัยการสูงสุดในฐานะผู้ประสานงานกลาง จากนั้นผู้ประสานงานกลางต้องพิจารณาและวินิจฉัยว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะให้ความช่วยเหลือได้หรือไม่ (มีสนธิสัญญากันหรือเป็นกรณีต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน และความผิดดังกล่าวที่ร้องขอ ต้องเป็นความผิดอาญาของทั้งสองรัฐด้วย) หากผู้ประสานงานกลางเห็นว่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ก็จะส่งคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต่อไป แต่หากผู้ประสานงานกลางเห็นว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ก็ต้องแจ้งปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือพร้อมทั้งเหตุผลหรือเงื่อนไขที่จำเป็นให้ผู้ร้องขอทราบ แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกันจะต้องดำเนินการขอความช่วยเหลือทางการทูตหรือตามระเบียบพิธีการของกระทรวงต่างประเทศเท่านั้น

3.2.5 การติดตามสินทรัพย์คืน

การป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

1) โดยไม่กระทบต่อข้อ 14 ของอนุสัญญา⁴⁸ นี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นตามกฎหมายภายในของตนในการกำหนดให้สถาบันการเงินภายในเขตอำนาจของตน ทำการพิสูจน์ตรวจสอบ ความถูกต้องของข้อมูลแสดงตนของลูกค้าการดำเนินขั้นตอนที่มีเหตุผลสมควรเพื่อพิจารณากำหนดข้อมูล แสดงตนของผู้รับประโยชน์จากเงินที่ฝากเข้าไปในบัญชีที่มีมูลค่าสูง และในการดำเนินการตรวจสอบโดยเคร่งครัดในการเปิดหรือคงไว้ซึ่งบัญชีโดยหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมาย หรือเคยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการที่สำคัญและสมาชิกในครอบครัวและผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้นด้วย การตรวจสอบโดยเคร่งครัดเช่นว่าต้องเป็นไปโดยมุ่งที่จะสืบหาอย่างมีเหตุผลสมควรซึ่งธุรกรรมอันควรสงสัย เพื่อความมุ่งประสงค์ในการรายงานให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และไม่ควรถูกตีความในทางยับยั้งหรือห้ามสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจกับลูกค้าที่ชอบด้วยกฎหมาย

2) เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ตามกฎหมายภายในของตนและโดยแรงบันดาลใจจากแนวคิดริเริ่มขององค์การต่อต้านการฟอกเงินระดับภูมิภาคระหว่างภูมิภาคและพหุภาคี⁴⁸

(ก) ออกคำแนะนำเกี่ยวกับประเภทของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีที่สถาบันการเงินภายในเขตอำนาจของตนควรดำเนินการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด ประเภทของบัญชีและธุรกรรม ที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ และการนำมามาตรการที่เหมาะสมในการเปิดบัญชีการดำรงไว้และการเก็บประวัติมาใช้กับบัญชีเช่นว่า

⁴⁸ ข้อ 52 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

(ข) ในกรณีที่เหมาะสม เมื่อได้รับการร้องขอจากอีกรัฐภาคีหนึ่งหรือโดยความคิดริเริ่มของตนเอง ให้รัฐภาคีนั้นแจ้งสถาบันการเงินภายในเขตอำนาจของตนเกี่ยวกับข้อมูลแสดงตนของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบางรายซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีที่ควรต้องมีการตรวจสอบโดยเคร่งครัดเพิ่มเติมจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่สถาบันการเงินอาจะระบุไว้แล้ว

3) ในบริบทของวรรค 2 (ก) ของข้อนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่จะประกันว่า สถาบันการเงินของตนจะเก็บรักษาประวัติของบัญชีและธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่กล่าวถึงในวรรค 1 ของข้อนี้ไว้อย่างเพียงพอในระยะเวลาอันเหมาะสมโดยอย่างน้อยควรประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลแสดงตนของลูกค้าตลอดจนผู้รับประโยชน์ให้มากที่สุดเท่าที่กระทำได้

4) โดยความมุ่งหมายในการป้องกันและสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดภายใต้อนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการจัดตั้งธนาคารซึ่งไม่มีการประกอบการอยู่จริงและไม่ได้ดำเนินกิจการร่วมกับกลุ่มทางการเงินที่อยู่ภายใต้การควบคุม ทั้งนี้โดยความช่วยเหลือของหน่วยงานควบคุมและตรวจสอบ นอกจากนี้ รัฐภาคีอาจพิจารณากำหนดให้สถาบันการเงินของตนปฏิเสธการเข้าไปมีหรือคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ในการดำเนินธุรกรรมทางธนาคารแทนให้กับสถาบันเช่นว่าและป้องกันการดำเนินความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งยินยอมให้ธนาคารซึ่งไม่มีการประกอบการอยู่จริงและไม่ได้ดำเนินกิจการร่วมกับกลุ่มทางการเงินที่อยู่ภายใต้การควบคุมใช้บัญชีของตน

5) โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณากำหนดระบบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่มีประสิทธิภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายตามที่เหมาะสมและต้องจัดให้มีบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการไม่ปฏิบัติตามระบบนั้น รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาดำเนินมาตรการเช่นที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนแบ่งปันข้อมูลข่าวสารกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีอื่น เมื่อมีความจำเป็นในการสืบสวนสอบสวน การเรียกร้อง และการติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้กลับคืน

6) โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายที่มีผลประโยชน์ในหรือมีลายมือชื่อหรือมีอำนาจอื่นเหนือบัญชี เงินในต่างประเทศ รายงานความสัมพันธ์ดังกล่าวแก่หน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องและให้เก็บรักษาประวัติที่เกี่ยวข้องกับบัญชีเช่นว่าไว้ตามที่เหมาะสม ให้มีบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการ เช่นว่าด้วย

3.2.6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

การฝึกอบรมและความช่วยเหลือทางวิชาการ⁴⁹

1) รัฐบาลของแต่ละรัฐต้องริเริ่ม พัฒนา หรือปรับปรุงโครงการฝึกอบรมพิเศษแก่บุคลากรของตน ซึ่งรับผิดชอบงานป้องกันและต่อต้านการทุจริตภายในขอบเขตที่จำเป็น นอกจากประการอื่นแล้ว โครงการฝึกอบรมเช่นว่าจะเป็นเรื่อง ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรการที่มีประสิทธิผลในการป้องกัน สืบหา สืบสวน สอบสวน ลงโทษ และ ควบคุมการทุจริต รวมทั้งการใช้วิธีการในการรวบรวมพยานหลักฐานการสืบสวนสอบสวน

(ข) การสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาและการวางแผนเกี่ยวกับนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริต

(ค) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดเตรียมคำร้องขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายที่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญานี้

(ง) การประเมินผลและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบัน การจัดการบริการสาธารณะ และการจัดการการคลังของรัฐรวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและภาคเอกชน

(จ) การป้องกันและต่อต้านการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้และการติดตามทรัพย์สินเช่นว่ากลับคืน

(ฉ) การสืบหาและอายัดการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

(ช) การเฝ้าตรวจการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้และวิธีการที่ใช้ในการโอน ปกปิด หรืออำพรางทรัพย์สินเช่นว่า

(ซ) กลไกและวิธีการทางกฎหมายและการบริหารปกครองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกในการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้

(ฅ) วิธีการที่ใช้ในการคุ้มครองผู้เสียหายและพยานผู้ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการยุติธรรมและ

(ญ) การฝึกอบรมในเรื่องข้อบังคับที่ใช้ในประเทศและระหว่างประเทศและในด้านภาษา

2) รัฐบาลต้องพิจารณาดำเนินการให้แก่กันและกันตามขีดความสามารถของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมาตรการที่กว้างขวางที่สุดในแผนงานและโครงการต่อต้านการทุจริตของประเทศเหล่านั้น รวมทั้งการสนับสนุนอุปกรณ์และการฝึกอบรมในสาขาที่อ้างถึง

⁴⁹ ข้อ 60 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

ในวรรคหนึ่งของข้อนี้และการฝึกอบรม และการให้ความช่วยเหลือและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องและความรู้เฉพาะด้านซึ่งกันและกันอันจะช่วยอำนวยความสะดวกในการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในด้านการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย

3) รัฐภาคีต้องเสริมสร้างความพยายามอย่างจริงจังภายในขอบเขตที่จำเป็น เพื่อให้มีกิจกรรมด้านการปฏิบัติการและการฝึกอบรมในองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคและในกรอบ ความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด

4) รัฐภาคีต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่กันและกันเมื่อมีคำร้องขอในการประเมินผลศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับประเภท สาเหตุผลกระทบและความสูญเสียจากการทุจริตในประเทศนั้นๆ โดยมุ่งหมายให้มีการพัฒนายุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการทุจริตร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและสังคม

5) เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้กลับคืน รัฐภาคีอาจให้ความร่วมมือกันในการให้ชื่อของผู้เชี่ยวชาญที่สามารถให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นแก่กันและกัน

6) รัฐภาคีต้องพิจารณาใช้การประชุมและสัมมนาในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือทางวิชาการและเพื่อกระตุ้นให้มีการหารือเกี่ยวกับปัญหาซึ่งกันและกัน รวมทั้งปัญหาและความต้องการเป็นการเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

7) รัฐภาคีต้องพิจารณาจัดตั้งกลไกที่มุ่งจะให้การสนับสนุนทางการเงินโดยสมัครใจแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสำหรับความพยายามในการบังคับใช้อนุสัญญานี้โดยผ่านแผนงานและโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ

8) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาให้เงินอุดหนุนโดยสมัครใจแก่สำนักงานสหประชาชาติ ว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสนับสนุนแผนงานและโครงการในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้โดยผ่านทางสำนักงานสหประชาชาติ ว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม

3.2.7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา⁵⁰

1) กำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญานี้ขึ้นเพื่อปรับปรุงขีดความสามารถและการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้และเพื่อส่งเสริมและทบทวนการปฏิบัติตามอนุสัญญาของรัฐภาคี

⁵⁰ ข้อ 63 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

2) เลขานุการสหประชาชาติต้องจัดให้มีการประชุมของรัฐบาลภายในหนึ่งปี หลังจากวันที่อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับ หลังจากนั้นให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐบาลเป็นประจำตามข้อบังคับ การประชุมที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมของรัฐบาล

3) ที่ประชุมใหญ่ของรัฐบาลต้องกำหนดข้อบังคับการประชุมและกฎเกณฑ์ ซึ่งใช้บังคับกับการดำเนินกิจกรรมที่ระบุไว้ในข้อนี้รวมทั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าประชุม และการเข้าร่วม ประชุมของผู้สังเกตการณ์และการชำระค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นด้วย

4) ที่ประชุมใหญ่ของรัฐบาลต้องเห็นชอบร่วมกันในเรื่องกิจกรรม กระบวนการ และวิธีการ ทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้รวมถึง

(ก) การอำนวยความสะดวกในกิจกรรมของรัฐบาลตามข้อ 60 และ 62 และหมวด 2 ถึง หมวด 5 ของอนุสัญญานี้รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการระดมเงินสนับสนุนโดยความสมัครใจ

(ข) การอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐบาล เกี่ยวกับรูปแบบ แนวโน้มในการทุจริต และเกี่ยวกับแนวปฏิบัติซึ่งประสบความสำเร็จในการป้องกัน และต่อต้านการทุจริต และการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ซึ่งนอกจากประการอื่นแล้วยังได้แก่โดยการจัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวถึงในข้อนี้

(ค) การให้ความร่วมมือกับองค์การและกลไกระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค รวมทั้งองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(ง) การใช้ตัวอย่างเหมาะสมซึ่งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องซึ่งจัดทำโดยกลไกระดับระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาคอื่นในการต่อต้านและป้องกันการทุจริตเพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น

(จ) การทบทวนการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ของรัฐบาลคืออนุสัญญาเป็นระยะๆ

(ฉ) การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงอนุสัญญานี้และการปฏิบัติตามอนุสัญญา

(ช) การพิจารณาถึงความต้องการความช่วยเหลือทางวิชาการของรัฐบาล ในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้และแนะนำการดำเนินการใดๆ ที่เห็นว่าอาจจำเป็นแก่การนั้น

5) เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรค 4 ของข้อนี้ที่ประชุมใหญ่ของรัฐบาล ต้องได้รับซึ่งความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้และอุปสรรคที่รัฐบาลประสบในการดำเนินการดังกล่าวผ่านทางข้อมูลข่าวสารที่รัฐบาลจัดทำให้และผ่านทางกลไก ทบทวนเพิ่มเติมที่อาจกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ของรัฐบาล

6) รัฐบาลแต่ละรัฐจะจัดทำให้แก่ที่ประชุมใหญ่ของรัฐบาลซึ่งข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน แผนงาน และแนวปฏิบัติตลอดจนมาตรการทางนิติบัญญัติและการบริหารปกครอง ที่ใช้ในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ตามที่ที่ประชุมของรัฐบาลกำหนด ที่ประชุมใหญ่ของรัฐบาล พิจารณาวิธีการที่มีประสิทธิผลที่สุดใน การรับการดำเนินการบนพื้นฐานของข้อมูลข่าวสาร

โดยนอกจากประการอื่นแล้ว ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากรัฐภาคีและจากองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ทั้งนี้ อาจนำข้อมูลที่ได้รับจากองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับการรับรองตามกระบวนการที่กำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีมาประกอบการพิจารณาด้วย

7) ตามวรรค 4 ถึงวรรค 6 ของข้อนี้หากเห็นว่าจำเป็นให้ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีกำหนดกลไก หรือหน่วยงานที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้การปฏิบัติตามอนุสัญญานี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁵¹

3.2.8 บทบัญญัติสุดท้าย

1) การปฏิบัติตามอนุสัญญา⁵²

(1) ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินมาตรการที่จำเป็นซึ่งรวมถึงมาตรการทางกฎหมายและทางบริหารปกครองที่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนเพื่อประกันว่าจะมีการดำเนินการตามพันธกรณีของตนภายใต้อนุสัญญานี้

(2) รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการที่เคร่งครัดหรือเข้มงวดกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตก็ได้

2) การระงับข้อพิพาท⁵³

(1) รัฐภาคีต้องพยายามระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้บังคับอนุสัญญานี้ โดยการเจรจา

(2) ให้เสนอข้อพิพาทใดๆ ระหว่างรัฐภาคีสองรัฐหรือมากกว่านั้นเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้บังคับอนุสัญญานี้ที่ไม่สามารถระงับได้โดยการเจรจาภายในระยะเวลาอันสมควรต่ออนุญาโตตุลาการ เมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งในรัฐภาคีเหล่านั้นร้องขอ หากรัฐภาคีเหล่านั้นไม่สามารถตกลงกันได้ภายในหกเดือนหลังจากวันที่มีคำร้องขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการ รัฐภาคีใดในรัฐภาคีเหล่านั้นอาจเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยการจัดทำคำร้องขอตามธรรมนูญของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

(3) ในเวลาที่มีการลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ หรือการเห็นชอบซึ่งหรือการภาคยานุวัติต่ออนุสัญญานี้รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจประกาศว่าตนไม่พิจารณาว่าตนเองผูกพันตามวรรค 2 ของข้อนี้ ทั้งนี้รัฐภาคีอื่นๆ จะไม่ถูกผูกพันโดยวรรค 2 ของข้อนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐภาคีใดซึ่งได้ตั้งข้อสงวนเช่นว่าไว้

(4) รัฐภาคีใดที่ได้ตั้งข้อสงวนไว้ตามวรรค 3 ของข้อนี้อาจถอนข้อสงวนนั้นเมื่อใดก็ได้ โดยการแจ้งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

⁵¹ ข้อ 63 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁵² ข้อ 65 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁵³ ข้อ 66 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

3) การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ⁵⁴

(1) อนุสัญญานี้เปิดให้รัฐทั้งปวงลงนามตั้งแต่วันที่ 9 ถึง 11 ธันวาคม ค.ศ. 2003 ที่เมืองเมอริต้า ประเทศเม็กซิโก และภายหลังจากนั้นจะเปิดให้ลงนามที่สำนักงานใหญ่ องค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กจนถึงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2005

(2) อนุสัญญานี้เปิดให้องค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคลงนามด้วย โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีรัฐสมาชิกขององค์การเช่นว่าอย่างน้อยหนึ่งรัฐได้ลงนามอนุสัญญาตามวรรค 1 ของข้อนี้แล้ว

(3) อนุสัญญาอยู่ภายใต้การให้สัตยาบัน การยอมรับหรือการให้ความเห็นชอบ สัตยาบันสาร สารให้การยอมรับหรือสารแสดงความเห็นชอบต้องส่งมอบแก่เลขาธิการสหประชาชาติ องค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคอาจส่งมอบสัตยาบันสาร สารให้การยอมรับหรือสารแสดงความเห็นชอบของตนได้หากมีรัฐสมาชิกขององค์การนั้นอย่างน้อยหนึ่งรัฐได้ดำเนินการในทำนองเดียวกันให้องค์การเช่นว่าประกาศขออำนาจของตนที่เกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญานี้ ในสัตยาบันสาร สารรับรอง หรือสารแสดง ความเห็นชอบนั้นให้องค์การเช่นว่าแจ้งผู้เก็บรักษา ถึงการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวกับขออำนาจของตนด้วย

(4) อนุสัญญานี้เปิดให้มีการภาคยานุวัติโดยรัฐหรือองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคใดที่มีรัฐสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งรัฐเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ ภาคยานุวัติ สารให้ส่งมอบแก่เลขาธิการสหประชาชาติให้องค์การ องค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ประกาศขออำนาจของตนที่เกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญานี้ในเวลาที่องค์การ ภาคยานุวัติให้องค์การเช่นว่าแจ้งผู้เก็บรักษา ถึงการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับขออำนาจของตนด้วย

4) การมีผลใช้บังคับ⁵⁵

(1) อนุสัญญานับจะมีผลใช้บังคับในวันที่เก้าสิบหลังจากวันที่ได้มีการมอบสัตยาบันสาร สารให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติ สารฉบับที่สามสิบ เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรคนี้ไม่ให้นับสารใดที่มอบโดยองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคเพิ่มเติมจากสารที่รัฐสมาชิกขององค์การเช่นว่าได้มอบไว้

(2) สำหรับรัฐแต่ละรัฐหรือองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค แต่ละองค์การที่ให้สัตยาบันยอมรับ เห็นชอบ หรือภาคยานุวัติอนุสัญญานี้ ภายหลังจากการมอบสาร ของการดำเนินการเช่นว่าฉบับที่สามสิบให้อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับในวันที่สามสิบหลังจากวันที่ รัฐหรือองค์การดังกล่าวมอบสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของตน หรือในวันที่อนุสัญญานี้ มีผลบังคับใช้ตามวรรค 1 ของข้อนี้สุดแต่วันใดถึงทีหลัง

⁵⁴ ข้อ 67 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

⁵⁵ ข้อ 68 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

4. ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CORRUPTION PERCEPTION INDEX : CPI)

CORRUPTION PERCEPTION INDEX: CPI คือ ดัชนีการรับรู้การทุจริตปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด) – 100 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) ยิ่งค่า CPI สูง ประเทศมีความโปร่งใสมากคอร์รัปชันต่ำ ยิ่งที่ค่า CPI ต่ำ ประเทศมีความโปร่งใสน้อยคอร์รัปชันสูง ซึ่งจัดทำโดย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI: TRANSPARENCY INTERNATIONAL) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและมีเครือข่ายใน 128 ประเทศทั่วโลก โดยในประเทศไทยดัชนีการรับรู้การทุจริต (CORRUPTION PERCEPTION INDEX : CPI) ในปี พ.ศ. 2566 มีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ดัชนีการรับรู้การทุจริต ปีพ.ศ. 2566

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้ประกาศผลการจัดอันดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต พ.ศ. 2566 (Corruption Perceptions Index 2023: CPI 2023) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2567⁵⁶ ประจำปี 2566 โดยจากจำนวนประเทศ 180 ประเทศทั่วโลกนั้น ประเทศที่ได้คะแนนสูงที่สุดคือ 90 คะแนน จัดเป็นอันดับ 1 ของโลกคือ ประเทศเดนมาร์ก, อันดับ 2 ของโลกได้ 87 คะแนน คือ ประเทศฟินแลนด์ อันดับ 3 ของโลกได้ 85 คะแนน คือ ประเทศนิวซีแลนด์ ในขณะที่ประเทศไทย ได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก และอยู่ในอันดับที่ 4 ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือประเทศสิงคโปร์ ได้ 83 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก ผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2566 นั้น เป็นการประเมินจากแหล่งข้อมูล 9 แหล่ง โดยประเทศไทยได้คะแนนเพิ่มขึ้น 1 แหล่ง คือ PERC เพิ่มขึ้นจาก 35 คะแนนในปี 2565 เป็น 37 คะแนน ลดลง 3 แหล่ง คือ BF(TI) ลดลงจาก 37 คะแนนในปี 2565 เป็น 33 คะแนน, WEF ลดลงจาก 45 คะแนนในปี 2565 เป็น 36 คะแนน, และ WJP ลดลงจาก 34 คะแนนในปี 2565 เป็น 33 คะแนน และคงที่ 5 แหล่ง คือ EIU, GI, IMD PRS และ V-DEM

1) แหล่งข้อมูลที่คะแนนเพิ่มขึ้น จำนวน 1 แหล่ง ได้แก่ แหล่งข้อมูล The Political and Economic Risk Consultancy (PERC) ได้ 37 คะแนน (ปี 2022 ได้ 35 คะแนน) เนื่องจากมุมมองของผู้ตอบแบบสอบถามของแหล่งข้อมูลนี้ มองว่า รัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต และปัญหาในกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดนโยบาย รวมทั้งมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การปรับปรุง ระเบียบ กฎหมาย การปรับปรุงกระบวนการในการอนุมัติ อนุญาต การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ และการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการกระบวนการทำงาน ตลอดจนสร้างจิตสำนึก

⁵⁶ พิพิธภัณฑสถานไทย. ดัชนีการรับรู้การทุจริต Ep.5 : CPI 2023 ภาพรวมทั่วโลก.

และค่านิยมในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริต โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนและภาคีต่างๆ ร่วมมือกัน ในการป้องกันการทุจริต ทำให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม

2) แหล่งข้อมูลที่คะแนนคงที่ จำนวน 5 แหล่ง ได้แก่

(1) แหล่งข้อมูล Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (EIU) ได้ 37 คะแนน (ปี 2022 ได้ 37 คะแนน)

(2) แหล่งข้อมูล Global Insight Country Risk Ratings (GI) ได้ 35 คะแนน (ปี 2022 ได้ 35 คะแนน)

(3) แหล่งข้อมูล IMD World Competitiveness Yearbook (IMD) ได้ 43 คะแนน (ปี 2022 ได้ 43 คะแนน)

(4) แหล่งข้อมูล PRS International Country Risk Guide (PRS) ได้ 32 คะแนน (ปี 2022 ได้ 32 คะแนน)

(5) แหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM) ได้ 26 คะแนน (ปี 2022 ได้ 26 คะแนน)

เนื่องจากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญและผู้ตอบแบบสอบถามในแหล่งข้อมูลดังกล่าว อาจเห็นว่าถึงแม้ในปีที่ผ่านมาประเทศไทย จะได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตต่างๆ เช่น มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบงบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการอนุมัติ อนุญาต การผลักดันให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงกระบวนการและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น ตลอดจนมีการลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต แต่ปัญหาการทุจริตต่างๆ ของประเทศไทย ยังคงมีอยู่ไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมา ซึ่งผู้ประเมินเห็นว่า ปัญหา ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

3) แหล่งข้อมูลที่คะแนนลดลง จำนวน 3 แหล่ง⁵⁷ ได้แก่

(1) แหล่งข้อมูล Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BF (TI)) ได้ 33 คะแนน (ปี 2022 ได้ 37 คะแนน)

(2) แหล่งข้อมูล World Economic Forum (WEF) ได้ 36 คะแนน (ปี 2022 ได้ 45 คะแนน)

(3) แหล่งข้อมูล World Justice Project (WJP) ได้ 33 คะแนน (ปี 2022 ได้ 34 คะแนน)

⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ป.ป.ช. เผยองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประกาศผลดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี 2566. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20240130143633?>

ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากมุมมองของผู้ตอบแบบสอบถาม และผู้เชี่ยวชาญในแหล่งข้อมูลดังกล่าว ที่รับรู้ว่ายังคงมีปัญหาการจ่ายเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแลกกับการได้รับการอนุมัติและอนุญาต การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ หรือเพื่อเพิ่มโอกาสและความได้เปรียบในการแข่งขัน ประกอบกับยังคงปรากฏกรณีที่เป็นข่าวเกี่ยวกับการทุจริตใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัวอยู่เป็นระยะ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้มีข้อเสนอแนะให้กับทุกประเทศว่า ควรเสริมสร้างให้กระบวนการยุติธรรมมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง รวมถึงส่งเสริมระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม สร้างความน่าเชื่อถือ ความโปร่งใสในระบบศาลยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการนิติบัญญัติ และระบบการบริหารจัดการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม เข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบได้ สร้างกลไกส่งเสริมความซื่อตรง และกลไกการตรวจสอบ การสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินคดีกับการทุจริตคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายหรือมีผลกระทบในวงกว้าง

ในการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) นั้น รัฐบาลและภาคการเมืองต้องแสดงออกเพื่อให้สาธารณชนเห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยเฉพาะการเน้นย้ำในเรื่องความเคร่งครัดเอาจริงเอาจังในการบังคับใช้กฎหมาย การแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่มุ่งทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสุจริต ปราศจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยการสร้างความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาพร้อมกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวางด้วยความมุ่งมั่น ตั้งใจจริง

ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะที่องค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พิจารณาแล้วเห็นว่าได้มีการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่อาจส่งผลกระทบต่อการยกระดับคะแนน CPI เช่น การดำเนินการเรื่องตรวจสอบและไต่สวนให้มีความเป็นระบบ และเป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการด้านตรวจสอบทรัพย์สินให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผ่านชมรม STRONG จิตพอเพียงต้านทุจริต การจัดทำและพัฒนาหลักสูตรด้านทุจริตศึกษา การจัดตั้งศูนย์ป้องปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช. (Corruption Deterrence Center : CDC) ผลักดันให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีการพัฒนาการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

มีคุณธรรมและความโปร่งใส รวมทั้งการเสนอมาตรการข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการดำเนินงานในการส่งเสริมการยกระดับคะแนน CPI ของประเทศไทยให้ขึ้นไปตามเป้าหมาย ต่อไป

4.2 สาเหตุการลดลงของคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย⁵⁸

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) เป็นองค์กรอิสระระดับนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และมีเครือข่ายอยู่เกือบทุกประเทศทั่วโลก ในแต่ละปีองค์กร TI จะทำการประเมินประเทศต่างๆ ทั่วโลก 180 ประเทศ และประกาศผลคะแนน ซึ่งเรียกว่า ดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ ค่า CPI ประเทศไทยมีค่า CPI สูง แปลว่า ประเทศนั้นมีความโปร่งใสมาก มีคอร์รัปชันต่ำ หากประเทศไทยมีค่า CPI ต่ำ แปลว่า ประเทศนั้นมีความโปร่งใสน้อย มีคอร์รัปชันสูง และเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2567 ที่ผ่านมาองค์กร TI ได้ประกาศผลดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี 2566 ปรากฏว่า ประเทศไทยได้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ที่ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก และอยู่ในอันดับ 4 ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยได้ระดมทุกสรรพกำลังในการป้องกันการทุจริต เสริมสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทยปลอดทุจริต สร้างความโปร่งใส ส่งเสริมการค้าการลงทุนกับต่างประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานหลักด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่าง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. เร่งทำงานทั้งด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเต็มที่ในทุกมิติ นับรวมถึงประเด็นข้อเสนอแนะ มาตรการป้องกันการทุจริตต่างๆ ที่เสนอไปยังรัฐบาลแล้วแต่เกิดจากความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อหวังให้ประเทศไทยปลอดทุจริตคอร์รัปชัน และมีค่าคะแนน CPI สูงติดอันดับต้นๆ ของโลก ตัวอย่างหนึ่งของงานด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ภายใต้การกำกับของนายนิวัติไชย เกษมมงคล เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. “2 ปีเต็มกับการดำเนินงานของศูนย์ป้องปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช. (Corruption Deterrence Center) หรือ ศูนย์ CDC” ตั้งเป้าป้องกันการทุจริต ตรวจสอบเรื่องหรือประเด็นเบาะแสการทุจริตตามนโยบายป้องกันปราบปราม คือ เน้นงานด้านการป้องกันการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดการทุจริต และลดจำนวนคดีที่เข้ามาในระบบปราบปรามให้น้อยลงตลอด 2 ปี

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.). เหตุใดคะแนน CPI ลดลงสวนทางกับความสำเร็จของงานด้านการป้องปรามการทุจริต. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184638361/20240215102232?>

ศูนย์ CDC รายงานผลการดำเนินงานปรากฏว่ามีเรื่องหรือประเด็นเบาะแสการทุจริตเข้ามาจำนวน 1,553 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นเรื่องที่หน่วยงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. เข้าไปดำเนินการแล้วตรวจสอบเฝ้าระวังการทุจริตแล้ว 985 เรื่อง ประสานให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขปัญหาแล้ว 339 เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ 169 เรื่อง และสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการรับเรื่องในระบบตรวจรับค่ากล่าวหาแล้ว 60 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นลักษณะความผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและระบบสาธารณสุขปึกอก จำนวน 1,151 เรื่อง รองลงมาเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ จำนวน 223 เรื่อง ประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน 130 เรื่อง ประเด็นการเรียกรับทรัพย์สิน จำนวน 47 เรื่อง และประเด็นร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 2 เรื่อง คำนวณวงเงินงบประมาณในการเฝ้าระวังความเสียหายมากกว่า 146,654 ล้านบาท⁵⁹ หากไม่มีศูนย์ CDC ที่มาจับตาเฝ้าระวังและลงพื้นที่ตรวจสอบการทุจริตให้ท่านลองนึกภาพคดีทุจริตที่เพิ่มขึ้น 1,553 คดีหรืองบประมาณที่ทุจริตแค่ร้อยละ 10 ของ 146,654 ล้านบาท ประเทศเราจะเสียหายมากขนาดไหนถึงแม้ว่าหลายๆ ประเทศ รวมถึงนักลงทุนบางกลุ่มจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับคะแนน CPI มากนัก แต่ในประเทศไทยมีการกำหนดเป้าหมายคะแนน CPI ของประเทศไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2561 – 2580) และกำหนดตัวชี้วัด “ดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย” ต้องได้คะแนนมากกว่า 50 คะแนน ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศไทยดีขึ้นมาก แต่ค่าคะแนน CPI ยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร จึงอยากฝากถึงองค์กร TI เกี่ยวกับการประเมินผลว่า ควรมีการเปิดเผยแหล่งข้อมูลหรือฐานข้อมูลที่น่ามาประเมินให้โปร่งใสหรือผู้ประเมินมีมุมมองต่อหน่วยงานใด อย่างไร ประเทศผู้รับการประเมินจะได้แก้ไข้ปัญหาให้ตรงจุด และไม่ว่าผลการประเมินหรือคะแนน CPI จะออกมาอย่างไร สิ่งที่น่าพอใจที่สุด คือ ความสำเร็จในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้เมื่อภาคประชาสังคมและภาคเอกชนร่วมมือกัน ภาคประชาการทำงานอย่างโปร่งใสตรงไปตรงมา ประชาชนช่วยการตรวจสอบเฝ้าระวัง ภาคเอกชนพร้อมใจไม่สนับสนุนการทุจริต หากภาพนี้เกิดขึ้นจริงการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศไทยก็จะลดลงหรือไม่เกิดขึ้นเลย

กล่าวโดยสรุป ในบทนี้แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นแนวคิดอธิบายถึงสาเหตุของการทุจริตในประเภทต่างๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม รวมไปถึงแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่ถือเป็นสังคมที่มีความเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ แต่ในทางกลับกันก็เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันจนเกิดการทุจริตเกิดขึ้นในสังคมไทย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีเนื้อหาเรื่องของการป้องกันการทุจริต การกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย

⁵⁹ คำนวณจากงบประมาณของโครงการที่เข้าตรวจสอบมิใช่จำนวนเงินของการทุจริต.

ความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวดการติดตามทรัพย์สินคืน หมวดความช่วยเหลือด้านเทคนิค และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และสุดท้ายดัชนีการรับรู้การทุจริต (CORRUPTION PERCEPTION INDEX : CPI) ของประเทศไทยที่มีคะแนนต่ำ ได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลกจาก 190 ประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการทุจริตในประเทศไทยยังเป็นปัญหาหลักและมีการทุจริตในภาครัฐเป็นอย่างมาก ซึ่งแนวคิด ทฤษฎีทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์ในบทวิเคราะห์เพื่อที่จะนำไปสรุป และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับประเทศไทย ต่อไป



บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการในประเทศไทย

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการในประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยศึกษาในส่วนหลักที่เป็นเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายในเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการและประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เกี่ยวข้องที่ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องต่างๆ เอาไว้รวมไปถึงประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการในประเทศไทย ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาความหมายของผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม รูปแบบของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 ความหมายของผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม

ความหมายของผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม ได้ทำการศึกษาความหมายของผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และตัวอย่างต่างๆ ของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1.1.1 ความหมายของผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ประโยชน์ส่วนบุคคล⁶⁰ หมายถึง การที่บุคคลทั่วไปในสถานะเอกชนหรือเจ้าพนักงานของรัฐในสถานะเอกชนได้ทำกิจกรรมหรือได้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว ญาติ เพื่อน หรือกลุ่มในสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกอบอาชีพ การทำธุรกิจ การค้า การลงทุน เพื่อหาประโยชน์ในทางการเงินหรือในทางทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ส่วนตน (Private interest) เป็นสิ่งที่ตัวบุคคลได้รับ ซึ่งอาจจะไม่ใช่เพียงแค่นั้นเอง แต่หมายรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย ผลตอบแทนเหล่านั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆ ออกมาโดยผลประโยชน์ส่วนตนมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ ที่เกี่ยวข้องกับเงิน (pecuniary) ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะรูปแบบเงินทองของกำนัล ส่วนลดต่างๆ และที่ไม่เกี่ยวข้องกับเงิน จะเป็นลักษณะของการเกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของเครือญาติ เช่น เกิดการล่าเอียงในการทำงาน เป็นต้น⁶¹

1.1.2 ความหมายของผลประโยชน์ส่วนรวม

ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หมายถึง การที่บุคคลใดๆ ในสถานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐได้กระทำการใดๆ ตามหน้าที่หรือได้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมาย เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือการรักษาประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ของรัฐ อันเป็นการดำเนินการในอีกส่วนหนึ่งที่แยกออกมาจากการดำเนินการตามหน้าที่ในสถานะของเอกชน การทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐจึงมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และจะมีรูปแบบของความสัมพันธ์หรือมีการกระทำในลักษณะต่างๆ ที่เหมือนหรือคล้ายกับการกระทำของบุคคลในสถานะเอกชนเพียงแต่การกระทำในสถานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐกับการกระทำในสถานะเอกชนจะมีความแตกต่างกันที่วัตถุประสงค์เป้าหมายหรือประโยชน์สุดท้ายที่แตกต่างกัน

1.1.3 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าพนักงานของรัฐ หมายถึง การที่เจ้าพนักงานของรัฐได้ตกอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้และเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐผู้พิจารณาได้มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้าไปแอบแฝงหรือได้นำประโยชน์ส่วนตนเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ รวมถึงการมีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของการดำเนินงานที่เป็นกิจการส่วนรวมของรัฐ เช่น การบริหารงานภาครัฐหรือในการจัดทำบริการ

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2563. หน้า 1-2.

⁶¹ กฤษณ์ วงศ์วิเศษสร. ผลประโยชน์ทับซ้อน. 22 พฤษภาคม 2567 สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=>

สาธารณะของรัฐ การพิจารณาดำเนินการดังกล่าวข้างต้นของเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้นำประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจ ในการดำเนินการใดๆ ที่เป็นงานในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ การดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

1.2 รูปแบบของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

รูปแบบของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมสามารถจำแนกการกระทำออกเป็นรูปแบบต่างๆ ได้ ดังต่อไปนี้

1.2.1 การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Accepting benefits) ซึ่งผลประโยชน์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน ของขวัญ การลดราคาการรับความบันเทิงการรับบริการการรับการฝึกอบรมหรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกันนี้และผลจากการรับผลประโยชน์ต่างๆ นั้น อาจส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่⁶²

1.2.2 การทำธุรกิจกับตนเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัดโดยอาจจะเป็นเจ้าของบริษัทที่ทำสัญญาเอง หรือเป็นของเครือญาติ สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง หรือเรียกได้ว่าเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

1.2.3 การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Postemployment) เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐลาออกจากหน่วยงานของรัฐและไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกันหรือบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเดิม โดยบุคคล ผู้เคยดำรงตำแหน่งสาธารณะมาก่อนมักจะรู้ข้อมูลความลับ ขั้นตอนวิธีการทำงาน หรือมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่และใช้อิทธิพลหรือความสัมพันธ์จากที่เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยงานเดิมนั้น หาประโยชน์ให้กับบริษัทและตนเอง

1.2.4 การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) รูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ อาศัยตำแหน่งราชการ

⁶² กระทรวงสาธารณสุข. คู่มือป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 126 และมาตรา 127 กระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. 2566. หน้า 3-4.

สร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ปรึกษานั้นสังกัดอยู่หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากรก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

1.2.5 การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) เป็นสถานการณ์ที่เจ้าพนักงานของรัฐ ใช้ประโยชน์จากการที่ตนเองรับรู้ข้อมูลภายในหน่วยงาน และนำข้อมูลนั้นไปหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง อาจจะไปหาประโยชน์โดยการขายข้อมูลหรือเข้าเอาประโยชน์เสียเอง เช่น ทราบว่ามีการตัดถนนผ่านบริเวณใดก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นในนามของภรรยาหรือทราบว่าจะมีการซื้อขายที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

1.2.6 การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐนำเอาทรัพย์สินของราชการ ซึ่งจะต้องใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง หรือการใช้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำงานส่วนตัว เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

1.2.7 การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork-barreling) เป็นการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง

1.2.8 การใช้ตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง (Nepotism) เป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้องหรืออาจจะเรียกว่า ระบบอุปถัมภ์พิเศษ เช่น การที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้อิทธิพลหรือใช้อำนาจหน้าที่ทำให้หน่วยงานของตน เข้าทำสัญญากับบริษัทของพี่น้องของตน

1.2.9 การใช้อิทธิพลเข้าไปมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น (Influence) เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง เช่น เจ้าพนักงานของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ข่มขู่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้หยุดทำการตรวจสอบบริษัทของเครือญาติของตน

1.2.10 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมรูปแบบอื่นๆ คือ พฤติการณ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่นอกเหนือจาก 9 รูปแบบดังกล่าว⁶³

⁶³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คู่มือการป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. หน้า 2-4.

1.3 สาเหตุของการทุจริตและทิศทางการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย

การทุจริตเป็นหนึ่งในประเด็นที่ทั่วโลกแสดงความกังวล อันเนื่องมาจากเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน ยากต่อการจัดการและเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน เป็นที่ยอมรับกันว่าการทุจริตนั้นมีความเป็นสากล เพราะมีการทุจริตเกิดขึ้นในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา การทุจริตเกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน หรือแม้กระทั่งในองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือองค์กรเพื่อการกุศล ในปัจจุบันการกล่าวหาและการฟ้องร้องคดี การทุจริตยังมีบทบาทสำคัญในการเมืองมากกว่าช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลในหลายประเทศมีผลการปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใสเท่าที่ควร องค์กรระดับโลก หลายองค์กรเสื่อมเสียชื่อเสียง เนื่องมาจากเหตุผลด้านความโปร่งใส สื่อมวลชน ทั่วทั้งโลกต่างเฝ้ารอที่จะได้นำเสนอข่าวอื้อฉาวและการประพฤติผิดจริยธรรม ด้านการทุจริต โดยเฉพาะบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงต่างถูกเฝ้าจับจ้องว่า จะถูกสอบสวนเมื่อใด อาจกล่าวได้ว่าการทุจริตเป็นหนึ่งในปัญหาใหญ่ที่จะขัดขวาง การพัฒนาประเทศให้เป็นรัฐสมัยใหม่ ซึ่งต่างเป็นที่ทราบกันดีว่าการทุจริตควรเป็นประเด็นแรกๆ ที่ควรให้ความสำคัญในวาระของการพัฒนาประเทศของทุกประเทศ

การทุจริตนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในประเทศที่มีสถานการณ์⁶⁴ ดังต่อไปนี้

1) มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อกำหนดจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งจะเป็นโอกาสที่จะทำให้เกิดเศรษฐกิจหรือมูลค่าเพิ่ม หรือกำไรส่วนเกินทางเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมาตรการหรือข้อกำหนดดังกล่าวมีความซับซ้อน คลุมเครือ เลือกปฏิบัติเป็นความลับหรือไม่โปร่งใส

2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีสิทธิ์ขาดในการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งให้อิสระในการเลือกปฏิบัติเป็นอย่างมากที่จะเลือกใช้อำนาจใดกับใครก็ได้

3) ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพหรือองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลและจัดการต่อการกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา การทุจริตมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมาก โดยไม่ใช่เพียงเพราะว่าลักษณะประชากรนั้นแตกต่างจากภูมิภาคอื่นที่พัฒนาแล้ว หากแต่เป็นเพราะกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนานั้น มีปัจจัยภายในต่างๆ ที่เอื้อหรือสนับสนุนต่อการเกิดการทุจริต อาทิ

(ก) แรงขับเคลื่อนที่อยากมีรายได้เป็นจำนวนมากอันเป็นผลเนื่องมาจากความจน ค่าแรงในอัตราที่ต่ำหรือมีสถานะความเสี่ยงสูงในด้านต่างๆ เช่น ความเจ็บป่วย อุบัติเหตุ หรือการว่างงาน

(ข) มีสถานการณ์หรือโอกาสที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตได้เป็นจำนวนมาก และมีกฎระเบียบต่างๆ ที่อาจนำไปสู่การทุจริต

(ค) การออกกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เข้มแข็ง

⁶⁴ สำนักงาน ป.ป.ช. สาเหตุของการทุจริตและทิศทางการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย. นนทบุรี: สำนักป้องกันการทุจริตภาคประชาสังคม และการพัฒนาเครือข่าย. 2560. หน้า 4-5.

- 4) กฎหมายและประมวลจริยธรรมไม่ได้รับการพัฒนาให้ทันสมัย
- 5) ประชากรในประเทศยังคงจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมาก
- 6) ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และเจตจำนงทางการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง

ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวจะนำไปสู่การทุจริตไม่ว่าจะเป็นทุจริตระดับบน หรือระดับล่างก็ตาม ซึ่งผลที่ตามมาอย่างเห็นได้ชัดเจนมียุทธศาสตร์หลายประการ เช่น การทุจริตทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศด้านความโปร่งใสนั้นเลวร้ายลง การลงทุนในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักลงทุนต่างชาติ ลดน้อยลง ส่งผลกระทบทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจลดน้อยลงไปด้วยเช่นกัน หรือการทุจริตทำให้เกิดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมที่กว้างขึ้นของประชากรในประเทศหรืออีกนัยหนึ่งคือระดับความจนนั้นเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่กลุ่มคนรวยกระจุกตัวอยู่เพียงกลุ่มเล็กๆ กลุ่มเดียว

สำหรับประเทศไทยได้กำหนดทิศทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความรุนแรงรวมถึงการสร้างความตระหนักในการประพฤติปฏิบัติตน ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของคนในสังคม ทั้งนี้สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรหลักด้านการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมทั้งบูรณาการการทำงานด้านการต่อต้านการทุจริตเข้ากับทุกภาคส่วน ดังนั้น สาระสำคัญที่มีความเชื่อมโยงสำหรับทิศทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่สำนักงาน ป.ป.ช.⁶⁵ มีดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดในหมวดที่ 4 หน้าที่ของประชาชนชาวไทยว่า “...บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ”⁶⁶ ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทยทุกคน นอกจากนี้ยังกำหนดชัดเจนในหมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดรวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านการทุจริตหรือชี้เบาะแส

- 2) วาระการปฏิรูปที่ 1 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ สภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติในฐานะองค์กร ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปกลไกและปฏิบัติงานด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีข้อเสนอเพื่อปฏิรูปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นระบบ มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน เป็นรูปธรรม

⁶⁵ สำนักงาน ป.ป.ช. *คู่มือป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) สำหรับข้าราชการและลูกจ้าง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. 2560. หน้า 9-10.

⁶⁶ มาตรา 50 (10) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ปฏิบัติได้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและบริบทของสังคมไทย โดยเสนอให้มียุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหา 3 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย (1) ยุทธศาสตร์การปลูกฝัง “คนไทยไม่โกง” เพื่อปฏิรูป คนให้มีจิตสำนึก สร้างจิตสำนึกที่ตัวบุคคล รับผิดชอบชั่วดีอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ มองว่าการทุจริต เป็นเรื่องน่าเกลียดเป็นการเอาเปรียบสังคมและสังคมไม่ยอมรับ (2) ยุทธศาสตร์การป้องกันด้วยการเสริมสร้าง สังคมธรรมาภิบาล เพื่อเป็นระบบป้องกันการทุจริต เสมือนการสร้างระบบภูมิคุ้มกันด้านทานแก่ทุกภาคส่วน ในสังคม (3) ยุทธศาสตร์การปราบปรามเพื่อปฏิรูประบบและกระบวนการจัดการต่อกรณีการทุจริต ให้มีประสิทธิภาพ ให้สามารถเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะกระทำการ ทุจริตขึ้นอีกในอนาคต

3) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) สถาปนาเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้กำหนดให้กฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติมีผลบังคับภายใน ปีพ.ศ. 2559 หรือภายในรัฐบาลนี้ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานนำยุทธศาสตร์ชาติยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ แผนพัฒนา ด้านต่างๆ มาเป็นแผนแม่บทหลักในการกำหนดแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณ ยุทธศาสตร์ชาติ ดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์ที่ยึดวัตถุประสงค์หลักแห่งชาติเป็นแม่บทหลัก ทิศทางการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต การสร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจะถูกกำหนดจากยุทธศาสตร์ชาติ⁶⁷

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดในยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการ ภาครัฐ การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย ในยุทธศาสตร์นี้ ได้กำหนดกรอบแนวทางการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชัน มุ่งเน้นการส่งเสริม และพัฒนาปลูกฝังค่านิยม วัฒนธรรม วิถีคิด และกระบวนการที่คนให้คนมีความตระหนัก มีความรู้เท่าทัน และมีภูมิคุ้มกันต่อโอกาสและการชักจูงให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและมีพฤติกรรมไม่ยอมรับ การทุจริตประพฤติมิชอบ รวมทั้งสนับสนุนทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และมุ่งเน้นให้เกิดการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาคเอกชน เพื่อเป็นการตัดวงจร การทุจริตระหว่าง นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจออกจากกัน ทั้งนี้การบริหารงานของส่วนราชการ ต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

5) โมเดลประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (Thailand 4.0) เป็นโมเดล ที่น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดหลักในการบริหารประเทศ ถอดรหัส ออกมาเป็น 2 ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ 1. การสร้างความเข้มแข็งจากภายใน (Strength from Within) 2. การเชื่อมโยงกับประชาคมโลกในยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็ง จากภายใน Thailand 4.0

⁶⁷ สำนักงาน ป.ป.ช. *สาเหตุของการทุจริตและทิศทางการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย.*

เน้นการปรับเปลี่ยน 4 ทิศทาง และเน้นการพัฒนาที่สมดุลใน 4 มิติมิติที่หยิบยกคือการยกระดับศักยภาพและคุณค่าของมนุษย์ (Human Wisdom) ด้วยการพัฒนาคนไทยให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์” ผ่านการปรับเปลี่ยนระบบนิเวศการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างแรงบันดาลใจ บ่มเพาะความคิดสร้างสรรค์ ปลุกฝังจิตสาธารณะ ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง มีความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย มีคุณธรรมจริยธรรม มีความรับผิดชอบ เน้นการสร้างคุณค่าร่วมและค่านิยมที่ดี คือ สังคมที่มีความหวัง (Hope) สังคมที่เปี่ยมสุข (Happiness) และสังคมที่มีความสมานฉันท์ (Harmony)

6) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 ที่กำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต” (Zero Tolerance & Clean Thailand) กำหนดยุทธศาสตร์หลักออกเป็น 6 ยุทธศาสตร์ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นกระบวนการปรับสภาพทางสังคมให้เกิดภาวะ “ไม่ทนต่อการทุจริต” โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลากองทัพสังคม สร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต ปลุกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสาธารณะ จิตอาสา และความเสียสละเพื่อส่วนรวม ปลุกฝังความคิดแบบดิจิทัล (Digital Thinking) ให้สามารถคิดแยกแยะ ระหว่างประโยชน์ส่วนตัว และประโยชน์ส่วนรวม และประยุกต์หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องมือต้านทุจริตสาระสำคัญทั้ง 6 ด้านดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือชี้นำทิศทางการปฏิบัติงาน และการบูรณาการด้านต่อต้านการทุจริตของประเทศ โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการงานของภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน และเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁶⁸

1.4 เจตนารมณ์ของกฎหมายการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนจริยธรรมของเจ้าพนักงานของรัฐ สำหรับในกรณีของประเทศไทยมีกรบัญญัติกฎหมายห้ามเจ้าพนักงานของรัฐดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยที่คู่มือเล่มนี้จะกล่าวถึงการกระทำต่างๆ ของเจ้าพนักงานของรัฐและคู่สมรส รวมถึง ผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดที่จะต้องห้ามกระทำหรือห้ามดำเนินกิจการตามที่มาตรา 126 ได้กำหนดห้ามไว้ นอกจากนี้มาตรา 127 ยังได้ห้ามเจ้าพนักงานของรัฐดำเนินกิจการบางประเภทหลังพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น หากบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีการฝ่าฝืนให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและต้องได้รับโทษทางอาญา

⁶⁸ สำนักงาน ป.ป.ช. คู่มือป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) สำหรับข้าราชการและลูกจ้าง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2560. หน้า 11-12.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 ได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการห้ามมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ได้ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐ การห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในธุรกิจของเอกชน การห้ามรับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน รวมถึงการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าวและได้บัญญัติห้ามการเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะต่างๆ ในธุรกิจของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษาตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ นั้น อีกทั้งยังได้บัญญัติห้ามการดำเนินกิจการของกลุ่มสมรสของเจ้าพนักงานของรัฐในลักษณะเดียวกันกับที่ได้บัญญัติห้ามเจ้าพนักงานของรัฐ และในมาตรา 127 ยังได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษาตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นเคยสังกัดอยู่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น ภายในสองปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง

จากเจตนารมณ์ของมาตรา 126 และมาตรา 127⁶⁹ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งมีที่มาจากการที่เจ้าพนักงานของรัฐได้รับมอบอำนาจจากรัฐ ทำให้มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาต การให้สัมปทาน และลงนามในสัญญาต่างๆ รวมถึงมีอำนาจในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดีดังนั้น การประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม จึงนับว่ามีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีการกำหนดตำแหน่งที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 127 พ.ศ. 2563

⁶⁹ คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127. หน้า 30-31.

นอกจากนี้ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ยังได้รวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจด้วย

1.5 ตัวอย่างการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

1.5.1 ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครอง⁷⁰ เกี่ยวกับการมีส่วนได้เสีย

สะเก็เป็นคู่สัญญากับเทศบาลที่พ่อสามีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ถือว่าพ่อสามีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อม อันเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เพราะแม้สะเก็จะเป็นผู้ลงชื่อในสัญญาจ้างแต่พ่อสามีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างหรือผู้รับจ้างด้วย ประกอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่าพ่อสามีได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการร้านหรือมีความสัมพันธ์ในเชิงการลงทุนร่วมกับบุตรชายหรือสะเก็ในกิจการของร้านแต่อย่างใด และแม้ที่ตั้งโรงพิมพ์ของร้าน A จะตั้งอยู่ที่บ้านซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของพ่อสามีโดยเช่าจากพ่อสามีหรือพ่อสามี ให้ประโยชน์โดยไม่คิดค่าเช่าเพื่อช่วยเหลือบุตรก็ตาม แต่ก็ไม่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ได้เสียตามสัญญาจ้างแต่อย่างใด อีกทั้งการที่สะเก็มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี ก็ไม่ใช่เหตุผลสำคัญที่แสดงว่าจะต้องมีผลประโยชน์ร่วมกัน และในทางข้อเท็จจริงสะเก็และบุตรชายก็ไม่ได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านของพ่อสามีแต่อาศัยอยู่ที่บ้านเช่ามาตลอด มีเพียงไปมาหาสู่กับพ่อสามีในฐานะญาติบ้างในบางครั้งกรณีจึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้โอกาส ในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐหรือจงใจหรือขมขู่หรือโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดจ้างเพื่อให้ว่าจ้างสะเก็ของสมาชิกสภาอันมีลักษณะเป็นการกระทำที่จะทำให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนัยมาตรา 18 ทวิแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

1.5.2 ตัวอย่างคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 5⁷¹ เกี่ยวกับการเป็นคู่สัญญา

จำเลยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ช มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ช ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเป็นผู้สั่งซื้อสิ่งจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 จำเลยยอมเป็นเจ้าพนักงานตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการและดูแลกิจการ

⁷⁰ คดีหมายเลขดำที่ อ.617/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ.164/2555.

⁷¹ คดีหมายเลขดำที่ อท.9/2561.

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ช การที่จำเลยเข้าไปปฏิบัติงานปรับปรุงต่อเติมอาคารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ช. เสียเอง (ให้ห้างหุ้นส่วน ส เข้าประมูลงานแทน) จึงเป็นการเข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองในกิจการที่ตนเองมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการโดยทุจริตจำเลยใช้ผู้ไม่มีคุณสมบัติ ออกแบบอาคารและออกแบบในลักษณะที่ไม่มีความมั่นคงแข็งแรงจนเป็นเหตุให้อาคารวิบัติ อันเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชเป็นความผิดตาม ป.อ. มาตรา 151, 152 และยังเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตาม ป.อ. มาตรา 157 แต่การกระทำของจำเลยเมื่อเป็นความผิดตามบทเฉพาะตาม ป.อ. มาตรา 151 และ 152 แล้วจึงไม่จำเป็นต้องปรับบท ป.อ. มาตรา 157 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก

1.5.3 ตัวอย่างการขัดกันเกี่ยวกับสภาพของผลประโยชน์

1) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ว่าจะประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือดำเนินการสถานพยาบาลต่อไปได้หรือไม่นั้น ตามแนวทางของต่างประเทศรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องยุติใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของตน แต่ยอมรับปฏิบัติกันว่าจะต้องยุติการประกอบวิชาชีพนั้นในระหว่างดำรงตำแหน่ง อาทิต แพทย์หรือนักบัญชีเพื่อเป็นการสละเวลาและความสามารถให้แก่ภารกิจของรัฐโดยเมื่อพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีระยะเวลาหนึ่งแล้วก็กลับไปประกอบวิชาชีพเดิมได้ แต่ตามบทบัญญัติของมาตรา 100 และมาตรา 101 ไม่ได้ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคู่สมรสที่จะประกอบวิชาชีพส่วนตัว แต่การดำเนินการสถานพยาบาลนั้นพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการและมีอำนาจสั่งการใดๆ เพื่อให้สถานพยาบาลปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติได้ถ้ารัฐมนตรียังคงมีความสัมพันธ์กับสถานพยาบาลนั้นอยู่โดยเป็นกรรมการที่ปรึกษาตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างด้วยแล้วย่อมมีส่วนได้เสียในกิจการของสถานพยาบาลซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบตามกฎหมายสภาพของผลประโยชน์ในสถานพยาบาลของรัฐมนตรีอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แต่การต้องห้ามตามมาตรา 100 (4) นั้น จะต้องปรากฏว่ารัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลสถานพยาบาลด้วย ฉะนั้น ถ้ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขมิได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลงานของสถานพยาบาล ย่อมจะไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 100 (4) ซึ่งรวมทั้งกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขอาจจำเป็นต้องรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในบางครั้งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไม่อยู่ถ้าในขณะเวลานั้นมิได้มีการสั่งการใดๆ เกี่ยวกับสถานพยาบาลก็ยังไม่ถือว่าอยู่ในบังคับของมาตรา 100 (4) ด้วย⁷²

⁷² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 368/2544.

2) การดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม และตรวจสอบธุรกิจของเอกชนอย่างกว้างขวาง ก็มีได้หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะถูกห้ามเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของธุรกิจเอกชนในทุกกรณี คงต้องห้ามแต่เฉพาะในกรณีที่สภาพของผลประโยชน์ของกิจการนั้นๆ อยู่ภายใต้อำนาจหรือดุลพินิจของส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐมนตรีอื่นจะก่อให้เกิดความขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะรัฐมนตรีเท่านั้น⁷³

3) กรณีการดำเนินงานของกระทรวงพาณิชย์ที่ครอบคลุมกิจการของห้างหุ้นส่วน และบริษัท ที่ต้องจดทะเบียนและส่งงบดุลนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์และคู่สมรสจะเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้เพียงใดเห็นว่าการควบคุมห้างหุ้นส่วนและบริษัทในการจดทะเบียนและส่งงบดุลของกระทรวงพาณิชย์นั้น เป็นอำนาจหน้าที่กำกับดูแลห้างหุ้นส่วน และบริษัทเป็นการทั่วไป โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอน มิได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือรัฐมนตรีโดยมุ่งถึงความถูกต้องในทางทะเบียนเป็นสำคัญ ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการอนุญาต การอนุมัติหรือการมีคำสั่งใดๆ ในกิจการที่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทประกอบธุรกิจอยู่ที่อาจเอื้ออำนวยผลประโยชน์ตอบแทนเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นได้ทั้งรัฐมนตรีก็มีได้เป็นนายทะเบียน ตามกฎหมาย ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการรับหรือไม่รับจดทะเบียน การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีผลที่จะเกิดสภาพผลประโยชน์ทางธุรกิจขัดหรือแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 100 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตฯ ขึ้นได้ ฉะนั้น การที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และคู่สมรสเป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท จึงไม่ขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลการจดทะเบียน และส่งงบดุลของห้างหุ้นส่วนและบริษัท แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้น อาจยังถูกต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นอีกได้ เช่น มาตรา 208 ของรัฐธรรมนูญ⁷⁴

4) กรมบังคับคดีมีหน้าที่ในการบังคับคดีแพ่ง คดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการ จะถือว่าเป็นการกำกับ ดูแลควบคุม หรือตรวจสอบธุรกิจเอกชนใดเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดี เป็นการดำเนินการเพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันเป็นหน้าที่ทั่วไป ที่จะต้องปฏิบัติทั้งกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยมีได้เจาะจงควบคุมหรือกำกับเฉพาะ การประกอบธุรกิจลักษณะใดการปฏิบัติงานของกรมบังคับคดีจึงมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ กำกับ ดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบธุรกิจของเอกชนใดโดยตรงตามความหมายของมาตรา 100 (4)

⁷³ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 368/2544.

⁷⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 368/2544.

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หากกระทรวงยุติธรรม จะตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีอาญาบางประเภท เช่น คดีอาชญากรรม เศรษฐกิจ จะถือว่าเป็นการกำกับดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบธุรกิจเอกชนใดตามความในมาตรา 100 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หรือไม่ เห็นว่าถ้าหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมที่จะจัดตั้งขึ้นมีหน้าที่เพียงแต่สอบสวนคดีอาญา ที่เกิดขึ้นเป็นกรณีทั่วไป โดยมิได้กำหนดให้ธุรกิจเอกชนในลักษณะใดโดยเฉพาะต้องอยู่ภายใต้ การกำกับ ควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานนั้น หน่วยงานดังกล่าวย่อมมีหน้าที่เกี่ยวข้องเฉพาะในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาตามกฎหมายกับทุกกรณีที่มีการกระทำความผิด โดยมิได้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมธุรกิจเอกชนรายใดตามความหมายของมาตรา 100 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ⁷⁵

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่ององค์กรอิสระ ในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด⁷⁶ ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

⁷⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 368/2544.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232.

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

การนับระยะเวลาตามวรรคสอง ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับ การสรรหา แล้วแต่กรณี

อนึ่ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในระหว่างที่กรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งกรรมการแทน ตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน⁷⁷ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ⁷⁸ ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 233.

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234.

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้เป็นการความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการ⁷⁹ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดหรือกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235.

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้รับทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา 234 (3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐาน ตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรสั่งให้มีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวนและการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ⁸⁰ เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จให้คณะผู้ไต่สวนอิสระ ดำเนินการ⁸¹ ดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด
- (2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 236.

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 237.

(3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติการณ์ตามที่ผู้ถูกกล่าวหา และมีใช้กรณีตาม (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย⁸² เพื่อให้ประชาชนไม่สนับสนุนการทุจริต ซึ่งหน้าที่ปวงชนชาวไทยมี ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(4) เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภาคบังคับ

(5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

(7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

อย่างไรก็ตาม รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ⁸³

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63.

นอกจากนี้ หมวด 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง⁸⁴

1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวกายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานปกติ

4) ไม่กระทำการใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซง การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ

มาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ และให้นำ (2) และ (3) มาบังคับใช้แก่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใดๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่อง⁸⁵ ดังต่อไปนี้

1) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 184.

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 185.

2) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

3) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ให้นำความในมาตรา 184 มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่กรณี⁸⁶ ดังต่อไปนี้

1) การดำรงตำแหน่งหรือการดำเนินการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจของรัฐมนตรี

2) การกระทำตามหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินหรือตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งกระทำการใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองโดยมิชอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรม

รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคสอง ไม่ว่าในทางใดๆ มิได้ และมาตรานี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใดๆ ด้วย⁸⁷

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 186.

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 187.

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น ได้บัญญัติเรื่องของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมไว้ในหมวดที่ 6 ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติไว้ว่า นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินกิจการ⁸⁸ดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) รับสัมปทานหรือคงถือน้ำมันซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

⁸⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126.

ให้นำความในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณี ที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียน สมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (2) หรือ (3) ต้องดำเนินการไม่ให้มีลักษณะดังกล่าว ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา 126 (4) ภายในสอง ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง⁸⁹ และห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁹⁰ ความดังกล่าวมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติ ที่ให้ตามประเพณี หรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป บทบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในหมวดนี้ ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁹¹

ในส่วนของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีดังนี้

1) ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามมาตรา 28 (3) กรรมการตามมาตรา 42 หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 258 ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควร เชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹²

⁸⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 127.

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 128.

⁹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 129.

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 167.

2) เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 126 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีความผิดตามมาตรา 126 วรรคสอง ถ้าพิสูจน์ได้ว่า เจ้าพนักงานของรัฐนั้นรู้เห็นยินยอมด้วย เจ้าพนักงานของรัฐนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹³

3) เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 128 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁴

4) เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 127 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁵

5) เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁶

6) เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁷

7) เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ผู้ใด เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท⁹⁸

8) ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท⁹⁹

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 168.

⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 169.

⁹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 170.

⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 171.

⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 172.

⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 173.

⁹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 174.

9) ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจหรือได้จงใจ เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการหรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁰

10) ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลใด และกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น โดยนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีมาตรการควบคุมภายใน ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้น นิติบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา นี้ และต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ

นิติบุคคลตามวรรคสอง ให้หมายความถึงนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย

บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลตามวรรคสอง ให้หมายความถึงผู้แทน ของนิติบุคคล ลูกจ้าง ตัวแทน บริษัทในเครือ หรือบุคคลใดซึ่งกระทำการเพื่อหรือในนามของนิติบุคคลนั้น ไม่ว่าจะมิหน้าที่และอำนาจในการนั้นหรือไม่ก็ตาม¹⁰¹

11) ผู้ใดขัดขวางกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการสอบสวนหรือไต่สวน ฟ้องร้อง หรือดำเนินคดี เพื่อมิให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยถ้าเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰²

(1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้เสียหายหรือพยาน เพื่อจงใจให้ผู้นั้นไม่ไปพบเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือมิให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความในการดำเนินคดี แก่ผู้กระทำความผิด

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 175.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 176.

¹⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 177.

(2) ใช้กำลังบังคับขู่เข็ญ ข่มขู่ ข่มขืนใจ หลอกลวง หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่น เพื่อมิให้ผู้เสียหายหรือพยานไปพบเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ผู้นั้นให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

(3) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหายหรือรั่วประโยชน์ เอาไปเสีย แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปกปิด หรือซ่อนเร้นเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ หรือปลอม ทำ หรือใช้เอกสาร หรือพยานหลักฐานใดๆ อันเป็นเท็จในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

(4) ใช้กำลังบังคับ ขู่เข็ญ ข่มขู่ ข่มขืนใจ หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่น ต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้

12) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนตามมาตรา 34 (1) (2) หรือ (4) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 116 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰³

13) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 112 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และปรับรายวันอีกวันละหนึ่งพันบาท จนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่ง¹⁰⁴

14) ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36

หากการเปิดเผยตามวรรคหนึ่งเป็นการเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ชื่อ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง หรือเปิดเผยทะเบียนที่จัดทำขึ้นตามมาตรา 60 วรรคสี่ ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท¹⁰⁵

¹⁰³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 178.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 179.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 180.

15) ผู้ใดยกย้าย ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย ทำให้สูญหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน ที่หัวหน้าพนักงานไตสวน คณะกรรมการไตสวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยึดหรืออายัดไว้ หรือสั่งให้ส่ง หรือที่ตนรู้หรือควรรู้ว่าจะตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁶

16) ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการเลขาธิการ คณะกรรมการไตสวน หัวหน้าพนักงานไตสวน พนักงานไตสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนด ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการขัดขวางการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁷

17) กรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 180 หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น และในกรณีที่บุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ¹⁰⁸

18) ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะแก้แค้นบุคคลใดให้ถูกไตสวน ให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินเจ็ดปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁹

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 181.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 182.

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 183.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 184.

4. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในส่วนของประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา (1) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 (2) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดถือหุ้นได้ตาม มาตรา 126 (2) พ.ศ. 2563 (3) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (3) พ.ศ. 2563 (4) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามมาตรา 127 พ.ศ. 2563 และ (5) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กั้นกันฉันทามิกริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561 ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

4.1 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563

วัตถุประสงค์ของมาตรา 126 เป็นการป้องกันการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งมีที่มาจากกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐได้รับมอบอำนาจ จากรัฐ ทำให้มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาต การให้สัมปทาน และลงนามในสัญญาต่างๆ รวมถึง เจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดีตั้งนั้น เจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 126 ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด จึงหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ และรวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการ¹¹⁰ ดังกล่าว

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 - 1.1 นายกรัฐมนตรี
 - 1.2 รัฐมนตรี
 - 1.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - 1.4 สมาชิกวุฒิสภา

¹¹⁰ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ข้อ 4.

- (2) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- 2.1 สำหรับข้าราชการพลเรือน
 - 2.1.1 หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม
 - 2.2 สำหรับข้าราชการทหาร
 - 2.2.1 ปลัดกระทรวงกลาโหม
 - 2.2.2 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
 - 2.2.3 ผู้บัญชาการเหล่าทัพ
 - 2.3 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
 - 2.4 ผู้ว่าราชการจังหวัด
 - 2.5 ปลัดกรุงเทพมหานคร
 - 2.6 กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ
 - 2.7 หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
 - 2.7.1 เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - 2.7.2 เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
 - 2.7.3 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ
 - 2.7.4 เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 2.8 ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด
 - 2.8.1 เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
 - 2.8.2 เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม
 - 2.8.3 เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
 - 2.8.4 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
 - 2.8.5 เลขาธิการวุฒิสภา
- (3) ผู้บริหารท้องถิ่น
- 3.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 - 3.2 นายกเมืองพัทยา
 - 3.3 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด
 - 3.4 นายกเทศมนตรี
 - 3.5 นายกองค้การบริหารส่วนตำบล

**4.2 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้น
ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐ
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (2) พ.ศ. 2563**

โดยที่เป็นการสมควรให้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 126 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงออกประกาศไว้ โดยให้ให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามมาตรา 126 (2) ได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น¹¹¹

**4.3 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้น
ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐ
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (3) พ.ศ. 2563**

ให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามมาตรา 126 (3) ได้ไม่เกิน ร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น¹¹²



¹¹¹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (2) พ.ศ. 2563 ข้อ 3.

¹¹² ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (3) พ.ศ. 2563 ข้อ 3.

4.4 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่ง ซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามมาตรา 127 พ.ศ. 2563

ข้อ 3 ให้ตำแหน่งดังต่อไปนี้เป็นตำแหน่งซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินการ ตามมาตรา 126 (4)

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- 1.1 นายกรัฐมนตรี
- 1.2 รัฐมนตรี
- 1.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 1.4 สมาชิกวุฒิสภา

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

2.1 สำหรับข้าราชการพลเรือน

2.1.1 หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม

2.2 สำหรับข้าราชการทหาร

2.2.1 ปลัดกระทรวงกลาโหม

2.2.2 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด

2.2.3 ผู้บัญชาการเหล่าทัพ

2.3 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

2.4 ผู้ว่าราชการจังหวัด

2.5 ปลัดกรุงเทพมหานคร

2.6 ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

2.7 หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2.7.1 เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.7.2 เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.7.3 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

2.7.4 เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.8 ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด

2.8.1 เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

2.8.2 เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

2.8.3 เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

2.8.4 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2.8.5 เลขาธิการวุฒิสภา

4.5 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561

ข้อ 3 บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นคู่สมรสตามมาตรา 102 วรรคสอง และมาตรา 126 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹¹³

(1) ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากันตามประเพณี

(2) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว

ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งจดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และต่อมาได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกันตามกฎหมายแต่ยังแสดงให้เห็นปรากฏหรือมีพฤติการณ์ ซึ่งเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะเป็นสามีหรือภริยากัน

4.6 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563

“การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญ และให้หมายความรวมถึง การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ในโอกาส การแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ตามมารยาท ที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย

“ญาติ” หมายความว่า พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลูก ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรม

“ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่า สิ่งที่มีมูลค่า ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน¹¹⁴

¹¹³ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561 ข้อ 3.

¹¹⁴ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563 ข้อ 4.

ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นอกจากการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาที่กำหนดไว้ในประกาศนี้¹¹⁵

เจ้าพนักงานของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้¹¹⁶ ดังต่อไปนี้

- (1) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใดซึ่งมิใช่ญาติที่มีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- (2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมีราคาหรือมีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ 6 ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐได้รับมาโดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นต่อหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ สถาบันหรือองค์กรที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสิ่งนั้นไว้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่

ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ สถาบัน หรือองค์กรที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่เคยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าว

¹¹⁵ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563 ข้อ 5.

¹¹⁶ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563 ข้อ 6.

ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ และกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอน ให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดนั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น เป็นสมาชิก แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้น ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

การรายงานตามข้อนี้ ให้รายงานตามแบบแนบท้ายประกาศฉบับนี้¹¹⁷

5. สรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย

ในส่วนประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการในประเทศไทยในส่วนที่จะนำไปใช้เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ ในบทวิเคราะห์ ทั้งนี้เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยพบปัญหาในการบังคับใช้ ดังนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

“ประโยชน์ส่วนบุคคล” หมายถึง การที่บุคคลทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานะ เอกชนได้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว ญาติ เพื่อน หรือของกลุ่มในสังคม ที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ

¹¹⁷ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563 ข้อ 7.

“ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง บุคคลใดๆ ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดๆ ตามหน้าที่หรือได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือการรักษาประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ของรัฐ

“การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม” หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้าม และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่า นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น 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 มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณี ที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (2) หรือ (3) ต้องดำเนินการไม่ให้มีลักษณะดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 3 ซึ่งมีรายละเอียด¹¹⁸ ดังนี้

โจทก์ฟ้องว่า ขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข. มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย บริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล และมีอำนาจหน้าที่อนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงิน ดังนั้น จำเลยที่ 1 จึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดซื้อจัดจ้างหรือกำกับดูแลการจัดซื้อผ้าห่มนวมกันหนาว ในปีงบประมาณ 2557 ส่วนจำเลยที่ 2 เป็นเจ้าของร้าน น. ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

ในช่วงปลายปี 2556 ทางจังหวัดได้ประกาศเขตภัยพิบัติ (ภัยหนาว) กรณีฉุกเฉิน องค์การบริหารส่วนตำบล ข. ได้สำรวจพบว่า ในเขตตำบลมีผู้ประสบภัยพิบัติ 1,600 คน ต่อมา ในช่วงเดือนมกราคม 2557 จำเลยที่ 1 ได้แนะนำให้จำเลยที่ 2 ไปจดทะเบียนพาณิชย์เพื่อขายสินค้า ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ข. โดยสั่งการให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งทำหน้าที่ นายทะเบียนจดทะเบียนพาณิชย์ให้กับจำเลยที่ 2 ในชื่อ ร้าน น. โดยสถานที่ตั้งของร้านเป็นเพียง บ้านพักอาศัยไม่มีสินค้าใดๆ จำหน่าย ไม่มีลูกจ้าง และไม่มีรถยนต์ จำเลยที่ 1 อาศัยโอกาสที่มีการประกาศเขตภัยพิบัติดังกล่าวอนุมัติจัดซื้อผ้าห่มนวม 1,600 ผืน ผืนละ 240 บาท เป็นเงินรวม 384,000 บาท โดยวิธีพิเศษและสั่งการผ่านหัวหน้าสำนักปลัดและเจ้าหน้าที่พัสดุ ให้คนงานทั่วไปเขียนใบเสนอราคา ของร้าน น. แล้วโทรศัพท์เรียกจำเลยที่ 2 ให้มาลงชื่อ นอกจากนี้ จำเลยที่ 1 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้น เพื่อทำหน้าที่เชิญผู้มีอาชีพขายผ้าห่มนวมโดยตรงมาเสนอราคา แต่ไม่มีการส่งหนังสือเชิญชวนจริงอย่างใดก็ตาม ในการเสนอราคาครั้งนี้มีนางสาว ฐ. นำใบเสนอราคา ของร้าน ท. ร้าน ก. และร้าน ค. มาร่วมยื่นด้วย แต่เจ้าหน้าที่รับซองไม่รับเอกสารการเสนอราคา ของร้าน ท. และร้าน ก. เนื่องจากไม่มีหลักฐานการมอบอำนาจให้นางสาว ฐ. มายื่นเอกสารใบเสนอราคา แทน ผลการเสนอราคาปรากฏว่า ร้าน ก. เสนอราคาสูงกว่าราคากลาง จำเลยที่ 1 จึงได้ทำสัญญาซื้อขาย ผ้าห่มนวมกับร้าน น. ซึ่งเสนอราคาขาย ผ้าห่มนวมเท่ากับราคากลาง

¹¹⁸ คดีหมายเลขดำที่ อท 168/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อท 65/2565.

แต่เนื่องจากร้าน น. และจำเลยที่ 2 ไม่ได้มีอาชีพขายผ้าห่มนวมโดยตรงจึงไม่สามารถส่งมอบผ้าห่มนวมตามสัญญาได้ จำเลยที่ 1 จึงไปจัดหาผ้าห่มนวมมาส่งมอบแทน โดยนำมาจากบ้านบิดาและมารดาของจำเลยที่ 1 แล้วนำมาเก็บไว้ในห้องประชุมใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่เนื่องจากสัญญาซื้อขายกำหนดให้ผ้าห่มนวมแต่ละผืนต้องบรรจุเรียบร้อยในถุงพลาสติก โดยบรรจุ 1 ผืน/ถุง และ 10 ผืน/ถุงใหญ่ จำเลยที่ 1 จึงสั่งการให้จำเลยที่ 2 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัด และราษฎร ช่วยกันบรรจุผ้าห่มนวมใส่ถุงพลาสติกและยังได้สั่งการให้คนงานทั่วไป เขียนใบส่งของและบิลเงินสดของร้าน น. เพื่อให้จำเลยที่ 2 ลงลายมือชื่อ

ต่อมา คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้มีการตรวจรับผ้าห่มนวม และจำเลยที่ 1 อนุมัติจ่ายเงินให้แก่ร้าน น. โดยจำเลยที่ 2 ลงลายมือชื่อรับเงิน การกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 2 ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนจำเลยที่ 1 ในการกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86, 151, 152, 157 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 100 (1) ประกอบมาตรา 122 และมาตรา 123/1 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 192

พิพากษาว่า จำเลยที่ 1 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151, 152 พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง (1), 168 วรรคหนึ่ง, 172 จำเลยที่ 2 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151, 152 ประกอบมาตรา 86 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง (1), 168 วรรคหนึ่ง, 172 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นกรรมเดียวเป็น ความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษบทที่มีโทษหนักที่สุด จำคุก 5 ปี และปรับ 12,000 บาท การกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 ประกอบมาตรา 86 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด จำคุก 3 ปี 4 เดือน และ ปรับ 8,000 บาท จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้คงจำคุกจำเลยที่ 1 มีกำหนด 2 ปี 6 เดือน และปรับ 6,000 บาท ส่วนจำเลยที่ 2 คงจำคุก 1 ปี 8 เดือน และปรับ 4,000 บาท

จำเลยทั้งสองรู้สำนึกโดยให้การรับสารภาพ อีกทั้งเมื่อพิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดี ประกอบรายงานการสืบเสาะและพินิจแล้วเห็นว่า แม้พฤติการณ์การกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 จะเป็นการอาศัยโอกาสที่มีตำแหน่งหน้าที่เข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายผ้าห่มนวมตามฟ้อง แต่ร้านค้าที่ได้รับอนุมัติให้ทำสัญญาซื้อขาย ก็เสนอราคาเท่ากับราคากลาง และประชาชนได้รับการแจกจ่ายผ้าห่มนวมจริง ส่วนจำเลยที่ 2 แม้จะเป็นผู้สนับสนุนแต่จำเลยที่ 2 ก็เป็นเพียงผู้ที่ถูกเชิด

ทั้งได้ความว่าจำเลยที่ 2 ได้รับเงินค่าผ้าหม่นวมไว้เพียง 4,000 บาท ส่วนที่เหลือจำเลยที่ 1 เป็นผู้รับไป เมื่อไม่ปรากฏว่าจำเลยทั้งสองเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ความประพฤติที่ผ่านมาไม่ปรากฏ ข้อเสียหายร้ายแรงและจำเลยที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเวลาถึง 4 ปี นับว่ามีคุณงามความดีมาก่อน หากรอการลงโทษให้แก่จำเลยทั้งสองไว้ย่อมจะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้ง ให้จำเลยทั้งสองต้องระมัดระวังความประพฤติของตนไปตลอดระยะเวลาที่ศาลรอการลงโทษ ให้ซึ่งน่าจะเป็นผลดีแก่สังคมมากกว่าที่จะลงโทษจำคุกจำเลยทั้งสองไปเสียทีเดียว โทษจำคุก จำเลยทั้งสองจึงให้รอการลงโทษไว้คนละ 2 ปี และให้คุมความประพฤติมีกำหนดคนละ 1 ปี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คดีนี้การที่ศาลวินิจฉัยว่า การกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นความผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง (1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี ประกอบมาตรา 86 นั้น มีข้อนำพิจารณา ในปัญหาข้อกฎหมายว่า การกระทำความผิดตามมาตรา 126 จะมีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุน การกระทำความผิดดังเช่นความผิดฐานอื่นตามประมวลกฎหมายอาญาได้หรือไม่ เนื่องจากเป็นคุณสมบัติ เฉพาะตัวของบุคคลที่จะกระทำความผิดตามมาตรา 126 ได้ จำเลยที่ 2 จึงไม่น่าจะมีความผิด ฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา 126 ได้ ทั้งนี้การตีความเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมอาจเป็นการตีความอย่างเคร่งครัดเพื่อรักษา ผลประโยชน์ของชาติบ้านเมือง แต่ในทางกลับกันก็มีใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด จนอาจลืมนำเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์รวมไปถึงเจตนาพิเศษของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดว่า การกระทำดังกล่าวขัดแย้งต่อบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ ส่วนรวมจริงหรือการกระทำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจที่กระทบกับความเป็นกลางในการปฏิบัติ หน้าที่ได้จริง ซึ่งหากเคร่งครัดมากเกินไปจนลืมนำเจตนาเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ก็จะส่งผลเสีย ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เนื่องจากกลัวการกระทำบางอย่างที่ขัดกับหลักการในทางกฎหมาย ที่ได้มีผู้พิจารณาเอาไว้แล้ว นั่นเอง

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา หมายความว่า การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญ และให้หมายความรวมถึงการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ในโอกาส การแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ตามมารยาท ที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย ส่วน ญาติ หมายความว่า พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดา เดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรม

ทั้งนี้ นโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และประกาศคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่า จะต้องตัดสินใจและกระทำหน้าที่โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ปราศจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดรับของขวัญและผลประโยชน์ ที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำหน้าที่ถือว่าการประพฤติมิชอบยอมทำลาย ความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนกระทบต่อความถูกต้องชอบธรรมที่องค์กรภาครัฐยึดถือ ในการบริหารราชการรวมทั้งกระทบต่อกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษา ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561 กำหนดว่าบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ให้ถือเป็นคู่สมรสตามมาตรา 102 วรรคสอง และมาตรา 126 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(1) ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากันตามประเพณี

(2) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์ เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งจดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และต่อมาได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกันตามกฎหมาย แต่ยังคงแสดงให้เห็นปรากฏหรือมีพฤติการณ์ ซึ่งเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะเป็นสามีหรือภริยากัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดให้ บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และมีลักษณะ อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงาน ของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากัน ตามประเพณี (2) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์ เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว ให้ถือเป็นคู่สมรส และการดำเนินกิจการของคู่สมรส เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อน ที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง คู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยา โดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ซึ่งคู่สมรส

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹¹⁹ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ความเป็น “คู่สมรส” นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102 วรรคสอง กำหนดให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561 ข้อ 3 วรรคสอง กำหนดให้บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งจดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐและต่อมาได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกันตามกฎหมาย แต่ยังคงแสดงให้เห็นปรากฏหรือมีพฤติการณ์ซึ่งเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะเป็นสามีหรือภริยากัน

ดังนั้น การที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนางสาวมยุรีหรือไม่ ต้องได้ความว่านางสาวมยุรีเป็นคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหาตามคำจำกัดความที่กฎหมายและประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวกำหนดไว้ คดีนี้แม้ทางไตสวนได้ความจากนางสาวธัญญพัทธ์ สนแก้ว เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการและนายธงชัย สุวรรณชัย นักสืบสวนคดีทุจริตชำนาญการ เบิกความประกอบรายงานการไตสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอกสารหมาย ร.4 และบันทึกข้อความพร้อมเอกสารประกอบหมาย ร.12 ในทำนองว่า นายธงชัย ลงพื้นที่สำรวจและแฝงตัวเข้าไปในร้านของนางสาวมยุรีระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563 ถึงวันที่ 4 ธันวาคม 2563 พบว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในลักษณะการอยู่กินกันฉันสามีภริยากับนางสาวมยุรี และเป็นที่น่าสงสัยว่าไปของชาวบ้านในพื้นที่ตำบลกันจู้ ว่าบุคคลทั้งสองยังเป็นสามีภริยากัน ยังมีการแสดงออกให้ปรากฏบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ถึงความสัมพันธ์ในลักษณะสามีภริยาต่อสาธารณชน โดยผู้ถูกกล่าวหาและนางสาวมยุรียอมรับว่าหลังจดทะเบียนหย่า ยังพยายามปรับตัวแก้ไขพฤติกรรมของแต่ละฝ่ายเพื่อที่อาจจะกลับมาใช้ชีวิตในฐานะสามีภริยากันต่อไปได้ก็ตาม แต่ก็ได้รับความจากนางสาวมยุรี นายวิชาญ อ่อนอินทร์ และนายดาราศักดิ์ บุญรุ่ง พยานผู้ถูกกล่าวหาในทำนองเดียวกันว่า ผู้ถูกกล่าวหาและนางสาวมยุรีเลิกกันเด็ดขาดและไม่ยุ่งเกี่ยวกันอีก ตั้งแต่ประมาณเดือนธันวาคม 2562 เรื่อยมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งครั้งนี้ ส่วนช่วงเวลาหลังจากนั้น ได้ความจากผู้ถูกกล่าวหาและนางสาวมยุรีว่า ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบุตรตามหน้าที่ของบิดามารดาตามปกติเท่าที่มีได้ยุ่งเกี่ยวกันอีก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในครอบครัวของผู้ถูกกล่าวหาประกอบกับภาพลักษณ์

¹¹⁹ คดีหมายเลขดำที่ อม 25/2565 คดีหมายเลขแดงที่ อม 24/2566.

ในสังคมไทยของปัญหาครอบครัวอย่างร้ายแรงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับเด็กและเยาวชนยังถือเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทยที่สะท้อนความล้มเหลวของครอบครัว ปัญหาดังกล่าวถือเป็นเรื่องส่วนบุคคลระหว่างคู่สมรส มิใช่เรื่องที่ต้องแจ้งให้ผู้อื่นทราบเป็นการทั่วไป ฐานะบิดา มารดาจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรผู้เยาว์ตามกฎหมายและตามหน้าที่จรรยาที่ควรให้ความรักความอบอุ่นแก่บุตรผู้เยาว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวัยเด็กที่ยังไร้เดียงสา ดังนั้น ถือว่ายังฟังไม่ได้ว่าเป็นการแสดงออกในฐานะที่เป็นสามีภรรยา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คดีนี้ศาลได้วางหลักในเรื่องของคู่สมรสโดยมีความเห็นไปถึงแม้จะยังมีพฤติการณ์การไปมาหาสู่หรือยังมีพฤติการณ์ที่ทำให้คนทั่วไปคิดว่าไปมาหาสู่กันอยู่ ก็ไม่ถือว่าเป็นคู่สมรสหรืออยู่กินเป็นสามีภริยา ทั้งนี้กฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตรกำหนดให้คู่สมรส และบุตรสามารถรับหรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีความสัมพันธ์นั้นได้ แต่ในทางกลับกันหลักเกณฑ์ในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร รวมไปถึงทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้ โดยธรรมจรรยา นั้น เราถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องภายในครอบครัว อาจมีช่องว่างในการที่คู่สมรส และบุตรเป็นตัวแทนในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ก็เป็นได้ ฉะนั้น หากมีบทบัญญัติทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเพื่อหาแนวทางในการควบคุมเรื่องดังกล่าว อาจส่งผลให้การทุจริตในภาครัฐลดน้อยลงตามลำดับ เนื่องจากบุคคลผู้กระทำการทุจริตเขาก็ต้องหาช่องว่างในทางกฎหมายเพื่อที่จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อมแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้

5.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี

สำหรับประเพณีนั้น หมายความว่า สิ่งที่นิยมถือประพฤติปฏิบัติสืบๆ กันมาจนเป็นแบบแผนขนบธรรมเนียม หรือจารีตประเพณี ดังนั้น จารีตประเพณี หมายถึง ประเพณีที่สังคมถือว่าถ้าใครในสังคมฝ่าฝืนหรือดเว้นไม่กระทำตาม ถือว่าเป็นความผิดความชั่ว จารีตประเพณีเป็นจรรยาและศีลธรรมของสังคม ขนบประเพณี หมายถึง ประเพณีที่สังคมได้ตั้งหรือวางเป็นระเบียบแบบแผนขึ้นไว้จะโดยตรง หรือโดยอ้อมแล้วแต่กรณี และธรรมเนียมประเพณี คือ ประเพณีที่สังคมถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาสามัญ ไม่ถือว่าเป็นผิด เป็นแต่นิยมกันว่าควรประพฤติ โดยวันสำคัญตามประเพณีไทยมีมากมายเกือบจะทุกๆ เดือนในแต่ละปี ทั้งนี้ ในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ เช่น สงกรานต์ปีใหม่ วันขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน วันเกิด และโอกาสแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ หรือการแสดงความเสียใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจได้รับของขวัญในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ ซึ่งของขวัญอาจไม่ได้อยู่ในรูปแบบเงินหรือสิ่งของ เสมอไป เช่น การให้สิทธิพิเศษซึ่งมิใช่สิทธิที่จัดไว้สำหรับบุคคลเป็นการทั่วไปในการได้รับการลดราคาทรัพย์สิน หรือได้รับการบริการ หรือการรับการฝึกอบรม หรือการรับความบันเทิง ตลอดจนการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหาร

หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ว่าจะให้เป็นบัตร ตัว หรือหลักฐานอื่นใด การชำระเงินให้ล่วงหน้า หรือการคืนเงินหรือสิ่งของในภายหลัง

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่า กฎหมายกำหนดห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดความดังกล่าวข้างต้นมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติที่ให้ตามประเพณี หรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป บทบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2565 ดังต่อไปนี้เพิ่มเติมด้วย

1) การให้ของขวัญ โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวจะให้ของขวัญแก่ ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันมิได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยม ซึ่งของขวัญนั้นมีราคาหรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคน และแต่ละโอกาสหรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดเพื่อมอบให้หรือจัดหาของขวัญให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชามิได้

2) การรับของขวัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) กรณีผู้บังคับบัญชารับของขวัญจากผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับบัญชามิได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยมซึ่งมีราคาหรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคนและแต่ละโอกาส หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันมิได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยมซึ่งมีราคาหรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคนและแต่ละโอกาส หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้

(3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ โดยหลักแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญ อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จากผู้ที่เกี่ยวข้องมิได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยม ซึ่งมีราคา หรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคนและแต่ละโอกาสหรือการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้สำหรับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา หรือตามประเพณีในสังคมไทยเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้เลย อีกทั้งสังคมไทยยังมีขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณี ที่ทำติดต่อกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยจะมีงานประเพณีทุกเดือน รวมไปถึง การจัดงานต่างๆ ด้วย ที่จะมีทั้งข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง นักธุรกิจ พ่อค้า ประชาชน ที่จะต้องมาพบปะสังสรรค์กัน ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติเรื่องของการให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใดตามประเพณีของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ แต่ก็ยังมีช่องว่างที่จะให้กลุ่มคนเหล่านี้ สามารถให้ของขวัญ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กันได้ อีกทั้งกฎหมายก็ยกเว้นให้แก่ญาติที่สามารถให้ และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีแก่ข้าราชการได้โดยมิได้มีข้อจำกัดเหมือนคนอื่น ๆ ซึ่งการอนุญาตให้ญาติพี่น้องให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีอาจเป็นช่องว่าง ในการใช้ช่องทางนี้เพื่อให้ของขวัญและทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งต้องมีข้อกำหนดในเรื่องนี้ อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นได้

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 9 ซึ่งมีรายละเอียด¹²⁰ ดังนี้

โจทก์ฟ้องว่า ขณะเกิดเหตุจำเลยดำรงตำแหน่งผู้จัดการการประปาส่วนภูมิภาค (ชั้น 1) สาขาสงขลา มีอำนาจหน้าที่วางแผนการดำเนินงานเพิ่มผู้ใช้น้ำ ขยายเขตจำหน่ายน้ำ ผลิตน้ำ ให้มีความเพียงพอและมีคุณภาพ พัฒนาโครงข่ายการผลิตและจำหน่ายน้ำ กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านลูกค้าสัมพันธ์ ดูแลบริหารสัญญาเพื่อประโยชน์สูงสุดของการประปาส่วนภูมิภาค บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างในหน่วยงาน และมีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างนอกเหนือจากวิธีพิเศษ ตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาคว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2557 และคำสั่งการประปาส่วนภูมิภาค เรื่อง มอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุและการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2557 เป็นเจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมาย เมื่อระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2556 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 15 มิถุนายน 2560 เวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยรับทรัพย์สิน

¹²⁰ คดีหมายเลขดำที่ อท 72/2566 คดีหมายเลขแดงที่ อท 108/2566.

หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมายจากนายสมเจต หุ่นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้ประกอบการติดตั้งระบบประปาในพื้นที่จังหวัดสงขลา เนื่องจากนายสมเจตประสงค์จะให้จำเลยพิจารณาอบหมายงานติดตั้งระบบประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาสงขลา ให้กับนายสมเจตเป็นกรณีพิเศษเป็นความผิดต่างกรรมต่างวาระ ดังนี้

ข้อ 1.1 ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2556 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 เวลากลางวัน ต่อเนื่องกัน วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยขอให้นายสมเจต ซื้อตู้เย็นให้แก่จำเลย นายสมเจตซื้อตู้เย็นเล็กมินิบาร์ 1 ประตู 1 เครื่อง ราคาเท่าใดไม่ปรากฏชัด มอบให้เป็นประโยชน์ส่วนตนแก่จำเลย

ข้อ 1.2 ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2556 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 เวลากลางวัน ต่อเนื่องกัน วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยขอให้นายสมเจตซื้อโทรทัศน์ให้แก่จำเลย นายสมเจตซื้อโทรทัศน์ ขนาดเล็ก 1 เครื่อง ราคาเท่าใดไม่ปรากฏชัด มอบให้เป็นประโยชน์ส่วนตนแก่จำเลย

ข้อ 1.3 ในระหว่างวันที่ 14 ถึงวันที่ 15 มิถุนายน 2560 เวลาใดไม่ปรากฏแน่ชัด ต่อเนื่องกัน จำเลยขอให้นายสมเจตชำระเงินค่าอาหารที่จำเลยรับประทานที่ร้านรสแซ่บ อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา นายสมเจตชำระเงินค่าอาหาร 1,740 บาท แทนจำเลย อันเป็นการให้ประโยชน์ส่วนตนแก่จำเลย

การกระทำของจำเลยเป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและมีใช้การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือให้แก่ตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม และมีใช้การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบุคคล ที่ให้แก่ในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญ ในโอกาสการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคมอันมิใช่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563 เหตุเกิดที่ตำบลเขารูปช้าง ตำบลบ่อยาง และตำบลใดไม่ปรากฏชัด อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา เกี่ยวพันกัน ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4, 103, 122 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 128, 169, 192 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91

นอกจากนี้ การรับของที่ระลึกหลังจากลาออกจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ¹²¹ ที่ได้ลาออกจากราชการ ได้รับเข็มกลัดทองคำที่จัดทำโดยกองทุนสวัสดิการของหน่วยงาน มีมูลค่าประมาณ 12,840 บาท ในงานแสดงมุทิตาจิตต่อผู้ลาออก จากราชการและผู้เกษียณอายุราชการ ประจำปี 2560 เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสามารถรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวได้หรือไม่ การรับเข็มกลัดทองคำที่จัดทำโดยกองทุนสวัสดิการภายในหน่วยงาน เป็นการรับที่ขัดด้วยข้อบังคับ คณะกรรมการสวัสดิการว่าด้วยการมอบของที่ระลึกให้แก่สมาชิกกรณีออกจากราชการ พ.ศ. 2559 ข้อ 3 (2) ที่ให้อำนาจแก่กองทุนสวัสดิการสามารถมอบของที่ระลึกให้แก่สมาชิกที่ออกจากราชการ ซึ่งมีอายุราชการตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป ได้ไม่เกินรายละเอียด 15,000 บาท ดังนั้น การรับเข็มกลัดทองคำดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันควรได้ตามกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คดีนี้เป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นประโยชน์ ส่วนตนแก่จำเลยเอง ถึงแม้ในวันเวลาที่เกิดเหตุอาจจะอยู่คาบเกี่ยวกับช่วงเวลาที่ยกเว้นประเพณี หรือในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ ถึงแม้ของบางอย่างนั้นจะไม่ถึง 3,000 บาท แต่ก็มี การรับของที่ระลึก หลังจากลาออกจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอายุราชการตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป ได้ไม่เกิน รายละเอียด 15,000 บาท ทั้งนี้หากพิจารณาเรื่องของประเพณีหรือในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ ทุกคนต้องมีสิ่งของหรือของขวัญติดไม้ติดมือไปมอบให้เจ้าภาพด้วยตามจรรยาจนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทุกคนต้องทำ แต่ก็อาจจะมีการแฝงไปด้วยนัยบางอย่างก็เป็นที่ ทั้งนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ ในการป้องกันการหาเหตุการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีหรือในช่วงเทศกาล หรือวันสำคัญต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบทางราชการ

¹²¹ หนังสือตอบข้อหารือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0003/0031 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561.

บทที่ 4

การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ระหว่างต่างประเทศ และประเทศไทย

สำหรับบทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย โดยผู้ศึกษาจะทำการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยและต่างประเทศเพื่อให้เห็นถึงบทบัญญัติของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อที่จะได้นำไปวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยซึ่งมีประเด็นให้ต้องวิเคราะห์สามประเด็น กล่าวคือ วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีมาตรการและกลไกในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ¹²² ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงยังมีเครื่องมือหรือระบบประเมินการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถใช้เป็นกลไกในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจากผลการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ล่าสุดนั้น พบว่า ประเทศเกาหลีใต้ถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 52 ของโลก จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้

¹²² ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสมิ. บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮังกง และเกาหลีใต้. วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2562. หน้า 24.

อย่างชัดเจนว่าประเทศเกาหลีใต้นั้น ถือเป็นประเทศที่มีระดับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่ำ อีกประเทศหนึ่งเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคเดียวกัน

1.1 หน่วยงานปราบปรามการทุจริต

หน่วยงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศเกาหลีใต้ แต่เดิมมีชื่อว่า “คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันแห่งเกาหลีใต้” (Korea Independent Commission Against Corruption: KICAC) หรือเรียกย่อๆ ว่า “คิแคค” (มีหน้าที่และโครงสร้างคล้ายๆ กับ ICAC ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ซึ่งสามารถปราบปรามคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดีและหลายๆ ประเทศได้นำรูปแบบองค์กรและรูปแบบการทำงานไปเป็นต้นแบบ) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชัน พ.ศ. 2544 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2548¹²³ โดย KICAC ได้จัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) คณะกรรมการ KICAC ประกอบด้วย ประธานกรรมการ (มีตำแหน่งเทียบเท่าระดับรัฐมนตรี) แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและกรรมการรวม 9 คน โดยคัดเลือกมาจากรัฐสภาแห่งชาติ 3 คน จากที่ประชุมศาลสูงสุด 3 คน และจากประธานาธิบดี 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ได้อีกหนึ่งวาระ สิ่งสำคัญ คือ คณะกรรมการจะไม่สามารถถูก “ปลด” หรือ “สั่งย้าย” ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่รับรองการทำงานของ KICAC¹²⁴ โดยคณะกรรมการแต่ละคนจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม มีเลขาธิการคณะกรรมการ KICAC เป็นหนึ่งใน Standing Commissioner เป็นผู้ดูแลด้านการบริหาร และงานธุรการ

ปัจจุบัน “คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันแห่งเกาหลีใต้” ได้ถูกปรับให้รวมกับผู้ตรวจการรัฐสภาแห่งเกาหลีใต้ (The Ombudsman of Korea) และคณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารงาน (Administrative 12 Appeals Commission) แล้วเปลี่ยนชื่อมาเป็น “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองแห่งเกาหลีใต้” (Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC) เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 เหตุผลสำคัญที่รวม 3 หน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อเป็นการควบคุมสิทธิพลเมืองให้มีประสิทธิภาพไว้ในหน่วยงานเดียว รวมถึงหน้าที่ของทั้ง 3 หน่วยงานเข้าไว้ด้วยกัน เช่น การรักษาสีทิสส่วนบุคคลของประชาชน การทำให้มีความสุจริต และมีคุณธรรมระดับชาติดีขึ้น และการอุทธรณ์ข้อพิพาททางการบริหารงาน เป็นต้น¹²⁵

¹²³ สุภีร์ รัตนนาคินทร์. บทบาท KICAC ในการสร้างการมีส่วนร่วมต่อต้านการคอร์รัปชัน. *สุจริตสาร*, 6(20), 6-10. หน้า 6.

¹²⁴ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ ออธอร์ ภูเจริญ. *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2553. หน้า 4-8.

¹²⁵ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *เกาหลีใต้กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2562. หน้า 11-12.

1.2 โครงสร้างองค์กร

สำนักงาน KICAC ก่อนถูกควมรวมเป็น ACRC ประกอบด้วย 2 สำนัก ได้แก่ 1) สำนักความร่วมมือและประชาสัมพันธ์ 2) สำนักรับเรื่องร้องเรียน และ 15 กอง¹²⁶ ได้แก่

- (1) ฝ่ายกฎหมายและตรวจสอบ
- (2) ที่ปรึกษาบริหารงานองค์กร
- (3) สถาบันพัฒนาบุคลากร
- (4) พัฒนาบุคลากร 1
- (5) พัฒนาบุคลากร 2
- (6) นโยบายและแผน
- (7) นโยบายและประเมิน
- (8) สารสนเทศและข้อมูล
- (9) การศึกษาให้ความรู้และความร่วมมือ
- (10) ต่างประเทศและเครือข่าย NGOS
- (11) กองตรวจสอบ 1
- (12) กองตรวจสอบ 2
- (13) กองวางแผน ตรวจสอบ
- (14) กองเงินสินบนตอบแทน
- (15) กองรับเรื่อง

ส่วนที่มาของ KICAC ได้กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม¹²⁷ ดังนี้

- (1) เคยดำรงตำแหน่งระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์หรือสูงกว่านั้นมาเป็นระยะเวลา 8 ปีขึ้นไปในสถาบันการศึกษา
- (2) เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา อัยการหรือทนายความและมีประสบการณ์มากกว่า 10 ปี ขึ้นไป
- (3) เคยเป็นข้าราชการในระดับ 3 หรือสูงกว่านั้น เป็นระยะเวลา 5 ปี หรือมากกว่านั้น
- (4) บุคคลที่มีผลงานหรือประสบการณ์อันเป็นที่ยอมรับเทียบเท่ากับคุณสมบัติ 3 ประการข้างต้นหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรพัฒนาเอกชน

¹²⁶ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. *สุจริตสาร*, (กรกฎาคม-กันยายน 2550). หน้า 29.

¹²⁷ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2553. หน้า 4.

- (5) ไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศเกาหลีใต้
- (6) ถูกให้ออกจากราชการหรือถูกศาลตัดสินให้จำคุกในคดีอาญา
- (7) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง
- (8) จะลงรับสมัครเลือกตั้ง
- (9) สุขภาพที่อาจมีอุปสรรคทั้งกายภาพและทางจิตใจที่จะทำงาน

1.3 อำนาจหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Anti Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ปัจจุบัน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และมีความรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน คือ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Anti Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ปี 2008 ซึ่งมีบทบาท และอำนาจหน้าที่เฉพาะของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACRC) ตามกฎหมายแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 21 ด้าน¹²⁸ ดังนี้

- 1) จัดทำนโยบายและนำนโยบายต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของพลเมือง และต่อสู้กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
- 2) สำรวจและจัดการกับปัญหาความเดือดร้อนและความคับข้องใจของประชาชน ผ่านการให้คำแนะนำข้อคิดเห็น และการปรับเปลี่ยนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
- 3) ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบบริหารและการปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน คณะกรรมการสิทธิพลเมืองและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงระบบบริหารและการปฏิบัติงานเหล่านั้น

¹²⁸ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสิม. บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้. วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2562. หน้า 27-29

- 4) การสืบสวนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ประเมินกระทบของความเดือดร้อนของประชาชนและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงระบบบริหารงานที่จัดการโดยคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและป้องกันปัญหาปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
- 5) จัดทำนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและจัดทำคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการทำงานและการจัดทำนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานราชการ
- 6) สํารวจและประเมินกระบวนการจัดทำนโยบายของรัฐและหน่วยงานราชการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
- 7) จัดทำแผนและการนำแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อสนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนในการต่อสู้กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน
- 8) จัดทำความร่วมมือในการทำงานและให้การสนับสนุนภาคเอกชน บริษัทธุรกิจต่างๆ องค์กรเอ็นจีโอ และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ เพื่อร่วมกันดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
- 9) สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
- 10) เผยแพร่ข้อมูลรายงานปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและให้คำปรึกษาในการดำเนินงานด้านการทุจริตคอร์รัปชัน
- 11) ปกป้องและให้รางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือรายงานเหตุการณ์ทุจริตคอร์รัปชันหรือกรณีสงสัยว่าจะมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น
- 12) วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันหรือความเสี่ยงของการใช้กฎหมายเพื่อเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันต่างๆ
- 13) เก็บรวบรวมข้อมูล จัดการและวิเคราะห์ข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน
- 14) ให้ความเชื่อมั่นหรือความมั่นใจแก่ข้าราชการในการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณของข้าราชการ โดยการจัดทำรายงานหรือรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของข้าราชการหรือการปฏิบัติงานที่ขัดต่อจรรยาบรรณของข้าราชการ ตลอดจนการปกป้องผู้ที่ให้ข้อมูลหรือรายงานเรื่องราวเหล่านี้ด้วย
- 15) ให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและความเดือดร้อนของประชาชน ตรวจสอบและแจ้งผลการปฏิบัติงานที่ประชาชนร้องเรียนมา

16) เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านระบบออนไลน์ (online citizen participation portal) และสร้างศูนย์รับเรื่องราวจริงทุกข์หรือศูนย์กลางการติดต่อ (call-center) ระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการ ฯ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ประสานงาน และติดต่อสื่อสาร กับคณะกรรมการ ฯ

17) ประสานงาน ให้ความช่วยเหลือ และให้ความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการตรวจสอบปัญหาทุจริตคอร์รัปชันระดับท้องถิ่น

18) ใช้อำนาจตัดสินใจและจัดการกับกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ของประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงการสืบสวนและจัดการกับข้อร้องเรียนหรือความเดือดร้อนของภาค ธุรกิจเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและความยุ่งยากต่างๆ เหล่านี้

19) ใช้อำนาจจัดการกับกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ รับเรื่องร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Commission) ที่อยู่ภายใต้การกำกับ ของสำนักงานรัฐมนตรี ตามที่กฎหมายร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Act) กำหนด

20) ใช้อำนาจจัดการกับกรณีและเหตุการณ์ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการ สิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ

21) จัดการกับกรณีต่างๆ ตามที่นโยบายหรือทิศทางในการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริม สิทธิ และผลประโยชน์ของประชาชนตามที่นโยบายของนายกรัฐมนตรีกำหนดและมอบให้ คณะกรรมการสิทธิพลเมืองฯ (ACCRC) นำไปปฏิบัติ

1.4 การดำเนินงานขององค์กร

การดำเนินคดีอาญาที่เกิดจากการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่จะดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามาโดยจะทำการตรวจสอบคำร้องเรียน รวบรวมพยานหลักฐาน และยืนยันความถูกต้องเพื่อส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการดำเนินการสอบสวน เมื่ออัยการสอบสวนแล้วให้แจ้งผลการสอบสวนมายัง KICAC ต่อไป และหากไม่มีการดำเนินการ ของอัยการภายใน 3 เดือน ให้ KICAC ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลสูง ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้หมายถึง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงขึ้นไป นายกเทศมนตรี ผู้ว่าการรัฐ ผู้บัญชาการตำรวจขึ้นไป ผู้พิพากษา อัยการ ทหารชั้นนายพลขึ้นไป และสมาชิกวุฒิสภา โดยมีกระบวนการดำเนินการในคดีทุจริต แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ¹²⁹ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรับเรื่องร้องเรียน ของ KICAC จะมีศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเปิดทำการตลอด 24 ชั่วโมง โดยสำนักงาน จะจ้างผู้เชี่ยวชาญ

¹²⁹ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครอง พิเศษฮ่องกง. *สุจริตสาร*, (กรกฎาคม-กันยายน 2550). หน้า 29.

ที่มีประสบการณ์ จำนวน 7 คน เช่น ข้าราชการที่เกษียณแล้วเพื่อทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนการทุจริต โดยมีห้องรับเรื่องร้องเรียน 5 ห้อง และห้องรับรองใหญ่ ซึ่งรายละเอียดทั้งหมดจะเก็บเป็นความลับ หลังจากเปลี่ยนมาเป็น ACRC แล้ว มีการรวมเอาหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ มารวมกันไว้ในที่เดียวกัน เพื่อเป็นการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งมีภารกิจหลักๆ 4 ด้าน¹³⁰ ดังนี้

- 1) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับทางแพ่งซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือเป็นภาระแก่ประชาชน
- 2) การสร้างสังคมที่สะอาดโดยการป้องกันและยับยั้งการทุจริตในภาครัฐ
- 3) ปกป้องสิทธิของประชาชนจากการปฏิบัติที่ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรมในการบริหารผ่านระบบการอุทธรณ์การบริหาร
- 4) ให้คำแนะนำในการปรับปรุงกฎหมายหรือระบบที่ไม่เหมาะสมซึ่งอาจนำไปสู่การร้องเรียนทางแพ่งหรือสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการทุจริต

1.5 กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกรับผลประโยชน์และการรับเงินหรือสิ่งของมีค่าทั้งหลายของเจ้าหน้าที่รัฐ (Kim Young - ran Law)

กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามการเรียกรับผลประโยชน์และการรับเงินหรือสิ่งของมีค่าทั้งหลายของเจ้าหน้าที่รัฐ ประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559 นับเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระและบทบัญญัติสำคัญของกฎหมายฉบับนี้พบว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้ไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีเป้าหมายบังคับใช้แก่หน่วยงานภาครัฐทั้งสิ้นจำนวนประมาณ 40,000 แห่ง ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง ทั้งหลาย อาทิ เจ้าหน้าที่รัฐ บุคลากรทางการศึกษา และสื่อมวลชนทุกแขนง เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 2.4 ล้านคน บัญญัติข้อห้ามมิให้เรียกรับผลประโยชน์รวมถึงการร้องขอในลักษณะต่างๆ โดยมีขอบ ทั้งนี้ มีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต้องยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐทุกภาคส่วนทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค¹³¹

¹³⁰ Functions. *Anti-corruption & Civil Rights Commission: One Stop Service*. December 19, 2018. Retrieved from <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020111>

¹³¹ สมใจ ทองกุล. *มิติใหม่กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559. หน้า 1.

การห้ามเรียกรับผลประโยชน์และการรับสิ่งของมีค่าทั้งหลายหรือเรียกว่า “กฎหมาย คิม ยองรัน” (Kim Young – ran Law)¹³² หมายถึง กฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะเป็นข้อห้าม และแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมเพื่อควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่รัฐ บุคลากรทางการศึกษา (ครู อาจารย์) รวมถึงบรรดาสื่อมวลชนทุกแขนง กระทำการร้องขอหรือเรียกรับผลประโยชน์ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมโดยมิชอบ โดยมีบทลงโทษที่ครอบคลุมการกระทำความผิดหลายฐาน ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ บุคลากรทางการศึกษา สื่อมวลชนไปจนกระทั่งบุคคลภายนอกที่มีการกระทำความผิด ในลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และได้เสนอเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณาและผ่านความเห็นชอบนั้น ปรากฏว่าการพิจารณา ในที่ประชุมรัฐสภากลับใช้ระยะเวลายาวนานกว่า 2 ปี จึงนับเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีบทบัญญัติ ที่เข้มงวดและบทลงโทษที่รุนแรง จนในที่สุดจึงสามารถผ่านความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559

อย่างไรก็ตาม กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันนั้น แม้จะมีข้อห้ามหลายประการก็ตาม แต่การกระทำบางลักษณะสามารถกระทำได้ที่เป็นข้อยกเว้น ซึ่งมีอยู่ 7 ประการ¹³³ ดังนี้

- (1) ร้องขอให้ดำเนินการเป็นการเฉพาะตามขั้นตอน และวิธีการซึ่งเป็นไปตามระเบียบ และกฎหมายกำหนด
- (2) ร้องขอให้ดำเนินการเป็นการเฉพาะจากเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างเปิดเผย
- (3) ข้าราชการการเมือง พรรคการเมือง องค์กรภาคประชาชน หรืออื่นๆ กระทำการอันเนื่องมาจากการร้องทุกข์ของบุคคลที่สาม ตามวัตถุประสงค์นั้น
- (4) ดำเนินการลงทะเบียน ร้องขอ ให้การรับรอง การสอบถาม หรืออื่นๆ โดยใช้ตำแหน่ง หน้าที่ราชการตามที่กฎหมายกำหนด
- (5) ดำเนินการลงทะเบียน การร้องขอด้วยการรับรองหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานราชการ ตามที่กฎหมายกำหนด
- (6) ดำเนินการร้องขอให้ราชการมีการพิจารณาหรือชี้แจงตามระเบียบ ขั้นตอน ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีรูปแบบทั้งวิธีการซักถาม หรือการขอรับคำปรึกษา
- (7) การดำเนินการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรซึ่งไม่ขัดกับหลักกฎหมายบ้านเมือง

¹³² เป็นชื่อของ นางคิม ยองรัน. อดีตประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเธอได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อปี 2555 ให้คณะรัฐมนตรี ต่อมาได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในปี 2556 จนกระทั่งผ่าน ความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 และประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559.

¹³³ สมใจ ทองกุล. มิติใหม่กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี. หน้า 5.

ในส่วนของความหมายของการห้ามให้หรือรับสิ่งของมีค่า หมายถึง การห้ามมิให้บุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปให้หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนเกินกว่า 1 ล้านบาท (ประมาณ 3 หมื่นบาท) ต่อครั้งหรือจำนวนเกิน 3 ล้านบาท (ประมาณ 9 หมื่นบาท) ต่อปี และการห้ามให้หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาท (ประมาณ 3 หมื่นบาท) อันมีความเกี่ยวข้องกับงานราชการ ทั้งนี้การรับโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ให้หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาท ปรับไม่ต่ำกว่า 2 เท่า แต่ไม่เกิน 5 เท่าของมูลค่าทรัพย์สินนั้น จำนวนเกิน 1 ล้านบาท จำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 30 ล้านบาท (ประมาณ 9 แสนบาท)

นอกจากนี้ การให้หรือรับสิ่งของมีค่ามีข้อยกเว้นให้สามารถกระทำได้มี 8 ประการ¹³⁴ คือ

- (1) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปลอบขวัญ ให้กำลังใจ ให้รางวัล หรืออื่นๆ แก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย
- (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างราบรื่น เรียบร้อย ตามรูปแบบ ระเบียบปฏิบัติ และพิธีการในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- (3) อยู่ในขอบเขตของอำนาจที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง
- (4) เป็นการให้แก่ญาติพี่น้องของตนเอง
- (5) เป็นการให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งประสบเคราะห์กรรม ประสบภัยพิบัติป่วยเป็นโรคร้ายไข้เจ็บหรือตกอยู่ในภาวะยากลำบากแสนสาหัส หรืออื่นๆ ทั้งเป็นการให้ในระยะสั้นหรือระยะยาว หรือเป็นการให้อย่างต่อเนื่องตามข้อกำหนดขององค์กรตามระเบียบปฏิบัติหรือตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- (6) เป็นการใช้สำหรับภารกิจในทางราชการตามปกติทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติแบบเดียวกัน เช่น ค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร เป็นต้น
- (7) เป็นการแจกจ่ายแก่คนทั่วไปที่มีใช่เป็นการเฉพาะราย เช่น สิ่งของที่ระลึกหรือสิ่งของเพื่อการประชาสัมพันธ์
- (8) รูปแบบอื่นตามระเบียบหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือตามธรรมเนียมทางสังคมที่สามารถกระทำได้

¹³⁴ สมใจ ทองกุล. มิติใหม่กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี. หน้า 8.

การห้ามให้หรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด¹³⁵

(1) กรณีให้หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนเกินกว่า 1 ล้านบาท (ประมาณ 3 หมื่นบาท) ต่อครั้ง หรือจำนวนเกินกว่า 3 ล้านบาท (ประมาณ 9 หมื่นบาท) ต่อปี

(2) กรณีให้หรือรับเงินจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาท (ประมาณ 3 หมื่นบาท) ต่อครั้ง อันเกี่ยวข้องกับงานราชการ

(3) กรณีคู่สมรสของเจ้าหน้าที่รัฐให้หรือรับสิ่งของมีค่า

(4) กรณีการรับค่าตอบแทนจากภารกิจภายนอกเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของประเทศเกาหลีใต้มีเรื่องของการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งเกษียณแล้ว ออกไปทำงานกับภาคเอกชนซึ่งอาจจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐ อาทิ อัยการ ผู้พิพากษา บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรมที่ดิน ฯลฯ เพื่อห้ามไม่ให้รับปรึกษาหรือว่าความในคดีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานเดิม ที่คนเหล่านั้นเคยทำงานอยู่ อีกทั้งในอนาคตน่าจะมีการรวมหน่วยงานอิสระบางหน่วยงานเข้ากับ ป.ป.ช. อย่างเช่น การควบรวมหน่วยงานอย่าง ACRC ของประเทศเกาหลีใต้เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่ามีรัฐบาลที่ใสสะอาด (clean government) และมีมาตรการในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยจะเห็นได้จากผลการประเมินขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ที่ได้ทำการสำรวจปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำนวน 178 ประเทศ ในปี 2010 พบว่า ประเทศสิงคโปร์มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดของโลก โดยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 1 จากการประเมินทั้งหมด 178 ประเทศทั่วโลก นอกจากนี้ ในปี 2011 2012 และ 2013 สิงคโปร์ยังได้รับการจัด อันดับให้อยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก จากทั้งหมด 177 ประเทศ รวมถึงในปี 2014 สิงคโปร์ยังถูกจัดให้อยู่ใน อันดับที่ 7 ของโลก จากทั้งหมด 175 ประเทศ

¹³⁵ คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. หน้า 50.

ตลอดจนในปี 2015 สิงคโปร์ก็ยังคงจัดให้อยู่ในอันดับที่ 8 ของโลกจากทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลกด้วย อย่างไรก็ตาม จากผลการประเมินล่าสุดในปี 2016 พบว่า ประเทศสิงคโปร์จัดอยู่ในอันดับที่ 7 ของโลก จากประเทศที่ทำการประเมินทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก ซึ่งจากผลการประเมินในแต่ละปีข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศสิงคโปร์นั้น ถือเป็น 1 ใน 8 ประเทศที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลก

2.1 กรอบการดำเนินงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน

กรอบการดำเนินงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) ได้กำหนดกรอบการดำเนินงานควบคุมการทุจริตที่เรียกว่า “วิหารแห่งการควบคุมการทุจริต” (Temple of Corruption Control) โดยมีเสาหลัก 4 เสาหลัก ดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ
- 2) กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ
- 3) การซึ่ขาดตัดสินที่มีประสิทธิภาพ
- 4) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและตัวอย่างการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ

โดย 4 เสาหลักนี้ตั้งอยู่บนฐานที่ได้รับการสนับสนุนจากเจตนารมณ์อันแน่วแน่ทางการเมืองและมีธรรมาภิบาลเป็นตัวยึดโยงค้ำจุนวิหารแห่งการควบคุมการทุจริต¹³⁶

2.2 มาตรการด้านการป้องกันของสาธารณรัฐสิงคโปร์

มาตรการด้านการป้องกันของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ

2.2.1 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (Prevention of Corruption Act: PCA) ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503 มีจำนวน 37 มาตราและมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2545 โดยอาจจำแนกเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวเป็นรายหมวดเพื่อสะดวกต่อความเข้าใจได้¹³⁷ ดังนี้

หมวดที่ 1 บทเริ่มต้น (มาตรา 1-2) เป็นการอธิบายคำนิยามตามกฎหมายนี้

หมวดที่ 2 การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ (มาตรา 3-4) เป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่

และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่

¹³⁶ กองการจัดการวารสารวิชาการ ป.ป.ช. การต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.* 3(1), 180-186.

¹³⁷ สถาบันพระปกเกล้า. *รายงานการวิจัยการปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชน*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 2558.

หมวดที่ 3 การกระทำผิดและบทโทษ (มาตรา 5-14) เป็นการกำหนดฐานความผิดในกรณีทุจริต เช่น การให้หรือการรับสินบนโดยเป็นการลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับสำหรับการให้สินบนต่อสมาชิกวุฒิสภาให้มีโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกไม่เกิน 7 ปี

หมวดที่ 4 อำนาจของการจับกุมและสืบสวนสอบสวน (มาตรา 15-22) เช่น อำนาจในการจับกุมโดยปราศจากหมายจับอำนาจในการได้มาซึ่งข้อมูลจากการตรวจสอบบัญชีธนาคารตู้নিরায়ในธนาคารบัญชีการถือหุ้นเป็นต้นผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมีโทษจำคุกและถูกปรับเป็นเงิน

หมวดที่ 5 หลักฐานแห่งคดี (มาตรา 23-25) เช่นการได้รับ บัณฑิตของหรือเงิน โดยอ้างว่าเป็นการได้รับตามประเพณีนั้นไม่อาจกล่าวอ้างในการพิจารณาคดี

หมวดที่ 6 บทอื่นๆ (มาตรา 26-37) เช่น การคุ้มครองพยาน

2.2.2 กฎหมายว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชันการซื้อขายยาเสพติดและอาชญากรรมรุนแรงอื่น (การริบทรัพย์) ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001 (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits Act)) เป็นกฎหมายว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชันการซื้อขายยาเสพติดและอาชญากรรมรุนแรงอื่น (การริบทรัพย์) เป็นกฎหมายอีกฉบับที่ให้อำนาจในการตรวจยึดทรัพย์สินต่างๆ ของบุคคลที่ถูกตั้งข้อหาทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่กระทำความผิดนั้นสามารถนำเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชันไปใช้ได้ และยังให้อำนาจในการเปิดเผยและค้นหาร่องรอยของที่มาของรายได้และผลประโยชน์อันได้มาจากการกระทำทุจริตคอร์รัปชันรวมถึงสามารถเข้าไปตรวจสอบทรัพย์สินต่างๆ ที่ได้จากการกระทำความผิดแล้วยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินเหล่านั้นไปยังสมาชิกในครอบครัวและบุคคลอื่นทั้งยังให้อำนาจแก่รัฐในการอ้างกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นเหนือธนาคารหรือบุคคลอื่นใด¹³⁸

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายลักษณะพยาน ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยสำนักงานตำรวจ

2.3 องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต

องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์ คือ สำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) โดยก่อนหน้านี้หน่วยงานดังกล่าวถูกจัดตั้งครั้งแรกที่มีชื่อว่า Anti-Corruption Branch (ACB) เมื่อปี 2495 โดยเป็นหน่วยงานย่อย

¹³⁸ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559. หน้า 6-7.

ของแผนกสืบสวนคดีอาชญากรรมขององค์กรตำรวจ ต่อมาได้มีการปรับโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น¹³⁹ คือ

1) สำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) มีหัวหน้าหน่วยที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือ ผู้อำนวยการบังคับบัญชาชั้นตรง กับนายกรัฐมนตรีนั่นหน่วยงานนี้จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระจากองค์กรตำรวจและหน่วยงานอื่นๆ เพื่อป้องกันการแทรกแซง การสืบสวนสอบสวนจากภายนอก

2) การแบ่งหน่วยงานในสำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต แบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

(1) ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations) เป็นฝ่ายสนับสนุนข้อมูลให้แก่ฝ่ายสืบสวนสอบสวน เช่น งานด้านข่าวสาร (Intelligence) เป็นต้น

(2) ฝ่ายสืบสวน (Investigations) โดยมีการแบ่งหน่วยงานย่อย เช่น งานด้านสืบสวนทั่วไป งานด้านสืบสวนพิเศษ หน่วยงานนโยบายการสืบสวน หน่วยฝึกอบรมการสืบสวน

(3) ฝ่ายกิจการองค์กร (Corporate Affairs) เป็นฝ่ายบริหารงานภายในองค์กร เช่น งานด้านการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และนโยบายและแผน เป็นต้น

3) อำนาจหน้าที่หลักของสำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต ได้แก่

(1) รับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนสอบสวนข้อกล่าวหาที่มีการทุจริต ทั้งนี้ ไม่เฉพาะผู้ต้องสงสัยเท่านั้น แต่รวมไปถึงครอบครัวและหลักฐานการเงินของผู้ต้องสงสัยด้วย

(2) สืบสวนสอบสวนความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ซึ่งยังไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตที่ร้ายแรง

(3) ป้องกันการทุจริตโดยการตรวจสอบการปฏิบัติและแบบแผนในการให้บริการงานสาธารณะเพื่อที่จะลดโอกาสในการประพฤติผิดคดีทุจริต

แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างประสบความสำเร็จ คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และการออกแบบโครงสร้างองค์กรในการปฏิบัติงานให้มีความคล่องตัว ซึ่งโครงสร้างในการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau) นั้น ประกอบด้วยแผนกงานหลักทั้งหมด 3 แผนก¹⁴⁰ ได้แก่ แผนกงานสืบสวน (Investigations Department) แผนกปฏิบัติการ (Operations Department) และแผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department)

¹³⁹ ฐากร จุลินทร. การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของสิงคโปร์. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament_parcy/ewtd_dl_link.php?nid=28236

¹⁴⁰ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559. หน้า 5.

1) แผนกงานสืบสวน (Investigations Department) จะมีหน้าที่สำคัญ คืองานด้านการสืบสวนความผิดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน (the Prevention of Corruption Act) โดยแผนกงานนี้ประกอบด้วยฝ่ายงานสำคัญ 7 ฝ่าย ได้แก่

- (1) ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษในหน่วยงานภาครัฐ
- (2) ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาคเอกชน
- (3) ฝ่ายงานสืบสวนทางการเงิน
- (4) ฝ่ายงานสืบสวนทั่วไป
- (5) กองงานอบรมด้านการสืบสวน
- (6) กองงานนโยบายด้านการสืบสวน
- (7) ส่วนงานสัมภาษณ์พิเศษ (the Special Interview Section)

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายงานที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนหลัก 4 ฝ่ายงานในแผนกงานสืบสวน (Investigations Department) นี้ จะปฏิบัติงานด้านการสืบสวนที่แตกต่างกันไป ได้แก่ ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษในหน่วยงานภาครัฐ (Special Investigations Branch (Public)) และฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาคเอกชน (Special Investigations Branch (Private)) ก็จะมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะส่วนฝ่ายงานสืบสวนทางการเงิน (Financial Investigations Branch) นั้น ก็จะปฏิบัติงานในด้านการทุจริตทางการเงิน รวมถึงกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันทางการเงินรูปแบบต่างๆ ด้วย ส่วนฝ่ายงานสืบสวนทั่วไป (General Investigations Branch) นั้น จะปฏิบัติงานด้านการสืบสวนปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในการดำเนินชีวิตประจำวันของพลเมืองสิงคโปร์ ส่วนกองงานนโยบายด้านการสืบสวน (Investigations Policy Unit) นั้น จะทำหน้าที่ในการวิเคราะห์แนวโน้มของปัญหาคอร์รัปชันรวมถึงการกำหนดนโยบายด้านการสืบสวนเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในองค์กรประเภทต่างๆ สำหรับหน้าที่ของกองงานอบรมด้านการสืบสวน (Investigations Training Unit) นั้น จะทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพ และความสามารถของพนักงานที่ปฏิบัติงานในฝ่ายงานสืบสวนเอง (Bureau's Investigation Officers) โดยมีหน้าที่หลักในการออกแบบหลักสูตรการอบรม การจัดทำหลักสูตรอบรมพิเศษด้านการสืบสวนคอร์รัปชัน นอกจากนี้ กองงานฝึกอบรมด้านการสืบสวน (Investigations Training Unit) ยังทำหน้าที่ในการฝึกอบรมหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานด้านการสืบสวนหรือปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันให้กับต่างประเทศอีกด้วย เช่น โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน (the Anti-Corruption Expertise (ACE)) เป็นต้น

2) แผนกปฏิบัติการ (Operations Department) ประกอบด้วยฝ่ายงานหลัก 2 ฝ่าย ได้แก่ 1) กองงานสนับสนุนและการบริหารการปฏิบัติงาน (Operations Management & Support Division) และ 2) กองงานด้านวิชาการ (Intelligence Division) โดยบทบาทหน้าที่หลักของกองงานสนับสนุนและการบริหารการปฏิบัติงาน (Operations Management & Support Division) นั้นจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือในการจับกุมและคุ้มกันผู้ต้องหา รวมถึงความช่วยเหลือในการยึดทรัพย์ และวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ซึ่งกองงานสนับสนุนและบริหารจัดการการปฏิบัติงานนี้ จะมีความเชี่ยวชาญในการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการสืบสวนประเภทต่างๆ เช่น การใช้เครื่องจับเท็จ (polygraph testing) หรือการพิสูจน์ทางเทคโนโลยีและคอมพิวเตอร์ ซึ่งงานส่วนใหญ่ของกองงานสนับสนุนนี้จะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานของแผนกงานสืบสวน (Investigations Department) เป็นหลัก ส่วนบทบาทหน้าที่ของกองงานด้านวิชาการ (Intelligence Division) นั้น จะเกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลและองค์ความรู้ด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานที่สำคัญของแผนกงานด้านการสืบสวน (Investigations Department)

3) แผนกงานประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) ประกอบด้วยฝ่ายงาน หลักสำคัญที่ปฏิบัติงานในแผนกจำนวน 4 กอง¹⁴¹ ได้แก่ (1) กองงานบริหารจัดการและพัฒนาประชาชน (People Management & Development Division) (2) กองงานบริหารและการเงิน (Finance & Administration Division) (3) กองงานด้านการจัดทำแผนนโยบายและการประสานความร่วมมือ (Planning, Policy & Corporate Relations Division) และ (4) กองงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Division) โดยที่กองงานแต่ละฝ่ายมีบทบาท หน้าที่ในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน โดยกองงานบริหารจัดการและพัฒนาประชาชน (People Management & Development Division) นั้น จะมีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล (Human Resources) ของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การพัฒนา การบริหารจัดการ รวมถึงการจัดทำกลยุทธ์ด้านงานทรัพยากรบุคคลด้วย

¹⁴¹ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสิม. บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้. วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2562. หน้า 9-10.

กองงานบริหารและการเงิน (Finance & Administration Division) นั้น มีความรับผิดชอบหลักในด้านงานทางการคลัง การจัดหาพัสดุ อุปกรณ์เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของสำนักงานรวมถึงการให้บริการงานด้านการบริหารต่างๆ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสำนักงานด้วย อย่างไรก็ตาม งานหลักที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของกองงานบริหารและการเงิน คือ การตรวจสอบโครงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงการรักษาวัสดุครุภัณฑ์ของสำนักงานด้วย

กองงานด้านการจัดทำแผนนโยบายและการประสานความร่วมมือนั้น มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและพัฒนาแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ของสำนักงาน รวมถึงการพัฒนาองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กองงานนี้ยังมีหน้าที่สำคัญในการวิจาร์ณหรือพิจารณาทบทวนนโยบายและสาระสำคัญของแผนงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ตลอดจนยังทำหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในประเทศสิงคโปร์และความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันด้วย สำหรับกองงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Division) นั้น มีบทบาทสำคัญในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ประเภทต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน

2.4 สถานการณ์การทุจริตของประเทศสิงคโปร์

สภาพปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์ก่อนปี 2503 อยู่ในสภาพร้ายแรง เหมือนกับสถานการณ์ของหลายประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยมีการทุจริตอย่างกว้างขวางในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สรรพากร เจ้าหน้าที่ศุลกากร ฯลฯ จนกระทั่งการทุจริตกลายเป็นวิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันของชาวสิงคโปร์ ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุจากโครงสร้างทางกฎหมายและองค์กรทางราชการของสิงคโปร์ในช่วงเวลา ดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ปัญหาการทุจริตได้แต่เมื่อพรรคกิจประชา เข้ามาบริหารประเทศเมื่อ ปี 2502 พร้อมกับความตระหนักว่าสิงคโปร์เป็นประเทศเล็กจึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างของประเทศ ด้วยการกำจัดภัยคอร์รัปชันเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติซึ่งจะส่งผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในที่สุด ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรและตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสิงคโปร์ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้น ประกอบกับหลักคิดสำคัญของรัฐบาลสิงคโปร์ประการหนึ่ง คือ การแก้ไขปัญหาทุจริตการครองชีพและไม่มีแรงจูงใจต้องเริ่มต้นจากสาเหตุของปัญหา คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีเงินเดือนที่ค่อนข้างสูงเพื่อให้เพียงพอต่อการทุจริต เช่น รายได้ต่อปีของนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ประมาณ 2.2 ล้านดอลลาร์ สิงคโปร์หรือประมาณ 53.24 ล้านบาท ขณะที่รายได้ต่อปีของนายกรัฐมนตรีไทยซึ่งคำนวณได้จากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมีประมาณ 1.50 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 2.82 ของรายได้ต่อปีของนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์เท่านั้น ในขณะเดียวกันก็ได้มีการวางระเบียบเพื่อควบคุม

พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การห้ามยืมเงินจากบุคคลที่มีการติดต่อธุรกิจกับราชการ การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินต่อรัฐ การห้ามก่อหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเกินกว่า 3 เท่าของเงินเดือน เป็นต้น¹⁴²

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า การแก้ไขปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากเป็นความมุ่งมั่นตั้งใจทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำทางการเมืองในการแก้ปัญหาการทุจริต ด้วยความตระหนักว่า สิงคโปร์ เป็นประเทศที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติแต่เป็นประเทศซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อันมีความเหมาะสมต่อการเป็น ศูนย์กลางทางการค้า การบริการ และการขนส่ง หากให้ประเทศมีสถานะการทุจริตแล้ว จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางการบริหารและกฎหมายให้สอดคล้องกับการปราบปรามการทุจริต ประเทศไทยควรมีการเรียนรู้และปรับนำมาใช้ให้เหมาะสมภายใต้บริบททางการบริหารและกฎหมายของสังคมไทย

นอกจากนี้บทบัญญัติทางกฎหมายของสิงคโปร์ได้มุ่งหวังต่อการปราบปรามการทุจริตอย่างรุนแรง เช่น จำเลยในคดีทุจริตจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่ากระทำความผิดทุจริตและถูกลงโทษต่อเมื่อไม่สามารถอธิบายต่อศาลได้ ซึ่งต่างกับระบบกฎหมายไทยที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาเป็นที่สิ้นสุด หรือการให้อำนาจต่อศาลในการมีคำสั่งให้ผู้รับสินบนต้องจ่ายเงินต่อรัฐเป็นจำนวนเงินที่ได้รับมาจากการทุจริต เช่น ได้รับเงินสินบนจำนวน 1 ล้านดอลลาร์ สิงคโปร์จะต้องจ่ายเงินให้รัฐเป็นจำนวนเงิน 1 ล้าน ดอลลาร์สิงคโปร์

3. กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ปัจจุบันฮ่องกงมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี 1960-1970 (พ.ศ. 2503-2513) ยังเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องจากประเทศอังกฤษได้ใช้ฮ่องกงเป็นสถานที่ในการทำธุรกรรมต่างๆ และเป็นประเทศทางผ่านของหลายๆ ประเทศ จากการทำธุรกรรมต่างๆ ได้ถูกนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกง สืบเนื่องมาจากคดีของนายพลปีเตอร์ก็อบเบอร์ (Peter Godber) ได้กระทำความผิดในคดีใหญ่ๆ หลายคดีและได้ติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหลบหนีไปต่างประเทศ ในที่สุดก็ถูกนำตัวกลับมาลงโทษ แต่ประชาชนชาวฮ่องกงส่วนใหญ่ไม่พอใจต่อระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จนกระทั่งในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 1974 (พ.ศ. 2517) ได้มีการก่อตั้งหน่วยงานที่เรียกชื่อว่า “Independent Commission Against Corruption : ICAC” เป็นหน่วยงานที่สามารถ

¹⁴² ฐากร จุลินทร. การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของสิงคโปร์. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=28236

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และดีที่สุดในโลก และเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดในโลกโดยมีเจ้าหน้าที่ถึง 1,200 คน จนเป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก¹⁴³

3.1 การเมืองการปกครอง

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนจัดว่าเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีข้อจำกัด (Limited Democracy)” ปัจจุบันฮ่องกงมีฐานะเป็นเขตบริหารพิเศษ Special Administrative Region (SAR) ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (อยู่ภายใต้อธิปไตยของจีน) โดยยังคงระบบสังคม เศรษฐกิจ และการดำเนินชีวิตของประชาชนแบบเดิม เป็นเวลา 50 ปี (จวบจนกระทั่งปี 2590) แนวทางดังกล่าวเรียกว่า “หนึ่งประเทศ สองระบบ” ตามกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ที่ใช้ปกครองและบริหารฮ่องกงที่สภาประชาชนจีนอนุมัติ และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2533 และได้ระบุไว้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทหรือธรรมนูญ ในการปกครองฮ่องกงมาตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2540 (เป็นวันที่รัฐบาลจีนได้รับฮ่องกงกลับคืนจากรัฐบาลอังกฤษ) ซึ่งยืนยันเช่นเดียวกันใน Sino-British Joint Declaration คือ ให้สิทธิฮ่องกงในการปกครองตนเองในระดับสูง (high degree of autonomy) มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ เป็นเขตศุลกากรอิสระ (Separate Customs Area) และยังคงสถานะเป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศต่อไป ยกเว้นด้านการต่างประเทศ และการป้องกันประเทศที่รัฐบาลกลางของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นผู้กำหนด โดยมีระบบการเมืองการปกครอง แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย¹⁴⁴ คือ

3.1.1 ฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐประชาชนจีน คือ นายสีจิ้นผิง (Xi Jinping) ดำรงตำแหน่งประมุข ของรัฐ (ตั้งแต่ปี 2554) หัวหน้าคณะรัฐบาลได้แก่ผู้บริหารสูงสุด ฮ่องกงหรือผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) คือ นาย Leung Chun-ying ที่จะหมดวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 1 กรกฎาคม 2560 โดยผู้ที่รับตำแหน่งต่อ คือ นางแครีแลม (Carrie Lam) ซึ่งจะเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 1 กรกฎาคม 2560 และถือว่าเป็นผู้ว่าการฮ่องกงหญิงคนแรก¹⁴⁵ (โดยได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2560) คณะผู้บริหาร (Executive Council หรือ ExCo) ประกอบด้วยสมาชิกอย่างเป็นทางการ 15 คน และสมาชิกอย่างไม่เป็นทางการ 14 คน โดยผู้ว่าการฮ่องกงมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิก 1,200 คน ในระบบ Electoral มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ต่อ 1 วาระ

¹⁴³ วีรพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. รายงานการวิจัยโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผล ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน. 2546. หน้า 78-79.

¹⁴⁴ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2560. หน้า 5.

¹⁴⁵ Carrie Lam. *The Momentum*. Retrieved from <https://themomentum.co/momentum-feature-carrie-lam-hong-kongs-chief/>

3.1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislative Council หรือ LegCo) มีสมาชิกจำนวน 60 ที่นั่ง โดยสมาชิก 30 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง (Functional Constituencies) และอีก 30 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียง (Popular Vote) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีและมีสภาเขต (District Council) 18 แห่ง ที่ทำหน้าที่ดูแลการดำเนินนโยบายของรัฐบาล สมาชิกเขตส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของแต่ละเขต โดยมีการแบ่งพื้นที่เขตปกครองฮ่องกงประกอบไปด้วยเขตบริหารงานทั้งหมด 18 เขต

3.1.3 ฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรมของฮ่องกงเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมในฮ่องกง โดยมีอำนาจพิจารณา พิพากษาทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง ไม่ว่าจะเกิดจากข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเองหรือเกิดจากข้อพิพาท ระหว่างเอกชนกับรัฐบาล¹⁴⁶ ส่วนระบบวิธีพิจารณาคดีของฮ่องกงจะเป็นระบบกล่าวหา โดยมีที่มาจากประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เหมือนประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศแคนาดา รวมทั้งกลุ่มประเทศอาณานิคมของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) โดยมีพื้นฐานวิธีคิดมาจากการแก้แค้นกันระหว่างผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายฟ้อง คดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานมานำสืบความผิดของจำเลยในศาล ส่วนศาลหรือผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด ไม่ถามหรือแสวงหาพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม หากขาดพยานหลักฐานในส่วนใด ศาลจะถือว่าเป็นความบกพร่องของผู้เสียหายเอง และจะยกประโยชน์ในข้อนี้ให้แก่จำเลย สำหรับระบบกล่าวหาของฮ่องกงจะใช้คณะลูกขุนในการตัดสินปัญหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ส่วนปัญหาข้อกฎหมายนั้นศาลเป็นผู้วินิจฉัยเอง

3.2 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) นั้น จะดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ (ICAC) จำนวน 3 ฉบับ¹⁴⁷ ได้แก่

3.2.1 กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption Ordinance) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในด้านต่างๆ ซึ่งกฎหมายฉบับ

¹⁴⁶ โชคสุข กรกิตติชัย. *เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2560. หน้า 7.

¹⁴⁷ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสิม. *บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้*. วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2562. หน้า 16-17.

ดังกล่าวนี้ได้รับรองทั้งอำนาจในการจับกุม กักขัง และจำคุกแก่ผู้กระทำการทุจริต อำนาจในการค้นหา และยึดทรัพย์สิน รวมถึงอำนาจอื่นๆ ในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่ได้รับการเปิดเผยและยืนยันระหว่างกระบวนการสืบสวนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นจริงด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เองได้ให้อำนาจแก่พนักงานในฐานะตัวแทนของคณะกรรมการอิสระฯ (ICAC) ในการจับกุมผู้ต้องสงสัยได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งเตือนล่วงหน้าได้ด้วยหากมีเหตุผลเพียงพอว่าผู้ต้องสงสัยนั้นกระทำความผิดจริงตามกฎหมายป้องกันการให้สินบน (POBO) และกฎหมายการทุจริตและการกระทำมิชอบในการเลือกตั้ง (Hong Kong e-Legislation, 2008)

3.2.2 กฎหมายการทุจริตและการกระทำมิชอบในการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ได้มอบอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการฯ ในการดำเนินงานกับผู้ที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมหรือเป็นผู้กระทำการทุจริตก่อนระหว่างหรือหลังการเลือกตั้งประเภทต่างๆ คณะกรรมการล้วนมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและสืบสวนการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเหล่านี้ เช่น การเลี้ยงอาหารให้เครื่องดื่ม การให้สิ่งของจรรยาโลงใจ หรือสิ่งของที่มีมูลค่า การจ่ายเงิน หรือให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้มีสิทธิลงเลือกตั้ง รวมถึงการออกแถลงการณ์หรือให้ข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับตัวผู้สมัครลงเลือกตั้งไม่ว่าจะจากตัวผู้ลงสมัครเอง คู่แข่ง หรือประชาชนที่ให้ข้อมูลที่ผิดเพี้ยนเกี่ยวกับตัวผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง เพื่อหาเสียงหรือทำให้ผู้สมัครคนอื่นเสียหาย ล้วนถือเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ครอบคลุมการเลือกตั้งในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของฮ่องกง (Chief Executive) สภานิติบัญญัติ (Legislative Council) สภาเขต (District Council) การเลือกตั้งประธาน รองประธาน และสมาชิกฝ่ายบริหารของคณะกรรมการชุมชน ชนบท และการเลือกตั้งตัวแทนหมู่บ้าน (Village Representatives) เป็นต้น

3.2.3 กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance : POBO) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระฯ (ICAC) ในการจับกุม สืบสวน รวมถึงการยึดทรัพย์สินกรณีความผิดที่เกิดจากการให้สินบน (bribery) ประเภทต่างๆ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมความผิดฐานให้สินบนที่เกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนด้วย โดยความผิดจากการให้สินบนแต่ละประเภทจะแตกต่างกันไป เช่น การครอบครองทรัพย์สินโดยมิชอบ และปราศจากการอธิบายหรือเปิดเผยแหล่งที่มาของทรัพย์สิน มีโทษจำคุก 10 ปี ปรับ \$1,000,000 ความผิดฐานให้สินบนเพื่อจะได้รับสิทธิพิเศษหรือความช่วยเหลือเกี่ยวข้องกับการทำสัญญา และการประมูลงานต่างๆ มีโทษจำคุก 10 ปี ปรับ \$ 500,000 เป็นต้น ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วไม่ว่าจะเป็นการให้สินบนในรูปแบบใดก็ตามที่เป็นความผิดซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ จะถูกปรับขั้นต่ำอยู่ที่ \$ 500,000 จำคุก 3 ปี ในกรณีสารภาพผิด หรือจำคุก 7-10 ปี ในกรณีพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด

กฎหมายดังกล่าว ถือเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจหน้าที่ ICAC ในการปฏิบัติงาน โดยเน้นด้านการดำเนินคดีอาญามากกว่าทางวินัยโดยสรุปได้¹⁴⁸ ดังนี้

- 1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการทุจริต และสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร
- 2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบน และกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตและ ให้อายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง
- 4) สืบสวนพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติการกิจของข้าราชการกรมกองต่างๆ เพื่อหาช่องโหว่ ที่จะนำไปสู่การทุจริต และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือขบวนการดังกล่าว
- 5) ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มาขอคำแนะนำเรื่องการแก้ไขปัญหาการทุจริต
- 6) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้ากรมกองของราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงาน ที่คณะกรรมการเห็นว่าน่าจะช่วยลดปัญหาการทุจริตได้
- 7) ให้การศึกษาแก่สาธารณชนเรื่องผลร้ายของปัญหาการทุจริต
- 8) แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านปัญหาการทุจริต

3.3 โครงสร้างของหน่วยงานคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน

โครงสร้างของหน่วยงานคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน Independent Commission Against Corruption (ICAC)

โครงสร้างของหน่วยงาน ICAC จะมีโครงสร้างการทำงานที่ออกแบบให้สนองตอบต่อภารกิจที่รับผิดชอบ ซึ่งจะไม่ซับซ้อน และเข้าใจง่าย และมีผลงานชัดเจน โดยมีสำนักงานหลักๆ แบ่งออกเป็น 3 สำนัก¹⁴⁹ คือ

3.3.1 สำนักด้านปราบปรามการทุจริต (Operations Department : OD)

จะเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญ และใหญ่ที่สุดของคณะกรรมการ โดยมีหัวหน้าของสำนัก (Head of Operations) เป็นรองกรรมการ (Deputy Commissioner) ซึ่งขึ้นตรงกับกรรมการ (Commissioner) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐ (State Council) มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ดำเนินการสืบสวนกรณีร้องเรียนการทุจริต

¹⁴⁸ วีรพงษ์ บุญญากาศ และคณะ. รายงานการวิจัยโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างมาตรการ เพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน. 2546. หน้า 80-81.

¹⁴⁹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2560. หน้า 8-9.

3.3.2 สำนักป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD)

จะเป็นหน่วยงาน ตรวจสอบวิธีปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ เพื่อหาทางลดโอกาส ที่จะเกิดการกระทำทุจริต และให้คำแนะนำการป้องกันการทุจริตตามที่ภาคเอกชนร้องขอ

3.3.3 สำนักพัฒนาความสัมพันธ์กับชุมชน (Community Relations Department : CRD)

จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้ความรู้แก่สาธารณชนถึงผลร้ายของการทุจริต รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือ จากสาธารณะในการปราบปรามการทุจริต ซึ่งจะมีการแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ เช่น กลุ่ม Mass Communication กลุ่ม Youth & Moral Office กลุ่ม Press Office กลุ่ม Regional offices และกลุ่ม Hong Kong Ethics Development Centre เป็นต้น โดยมีหลักการทำงาน 3 ข้อด้วยกัน คือ

- 1) การให้ความรู้กับประชาชนเพื่อต่อต้านความเลวร้ายของการทุจริต
- 2) ได้รับความร่วมมือจากประชาชน
- 3) เยาวชน คือ เป้าหมายหลักในการทำงานของ CRD (เป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่า Integrity จะแข็งแกร่งต้องสร้างตั้งแต่ตอนเด็ก) โดยสำนัก CRD จะมีที่ทำงานย่อยๆ

ประจำเขตต่างๆ ของฮ่องกง นับเป็นกลยุทธ์ที่ดีในการเข้าถึงชุมชนได้มาก

3.4 ภารกิจของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน

ภารกิจของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน Independent Commission Against Corruption. (ICAC) จะมีภารกิจแบ่งออกเป็น 3 ด้าน¹⁵⁰ คือ

3.4.1 ด้านการปราบปรามการทุจริต (Operation Department)

จะอยู่ภายใต้โครงสร้างส่วนปฏิบัติการ หรือ Operation Department แยกออกตามความรับผิดชอบ เช่น Investigation Branch คือ การปราบปราม การทุจริตภาครัฐ แยกออกเป็นกลุ่ม คือ A B C และ Y กลุ่มหนึ่งๆ มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 40 คน เช่น กลุ่ม A ดูแลงานด้านการปราบปรามการทุจริตของตำรวจ กลุ่ม B ดูแลงานด้านการปราบปรามการทุจริตของราชทัณฑ์ ศาลการ ตรวจสอบคนเข้าเมือง เป็นต้น

3.4.2 ด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์มวลชน (Community Relations Department)

รับผิดชอบ ในการเผยแพร่ความรู้แก่สาธารณะเกี่ยวกับผลร้ายเกี่ยวกับการทุจริต และส่งเสริมให้ประชาชนให้การสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีสาขาทั้งหมด 8 แห่ง เพื่อให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง รวมทั้งเป็นศูนย์ในการรับเรื่องร้องเรียนและข้อสงสัยเกี่ยวกับการกระทำทุจริตด้วย รวมทั้งผลิตวัสดุอุปกรณ์ ประกอบการเรียนการสอนเรื่อง “จริยธรรมศึกษา สำหรับเด็กนักเรียนเพื่อปลูกฝังค่านิยม สร้างสรรค์ให้แก่เด็ก โดยความร่วมมือของผู้ปกครองและครู”

¹⁵⁰ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. *สุจริตสาร*, (กรกฎาคม-กันยายน 2550). หน้า 10-22.

โดยกระทำทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกควบคู่กันไป เช่น Mass Media Publicity และ Face to Face Contact ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยนำตัวอย่างที่ดีที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วน หรือสาขากลุ่มเป้าหมาย มาเป็นตัวอย่างในการจัดทำสื่อ วัสดุทัศนและอินเทอร์เน็ต

3.4.3 ด้านการป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention) ถือเป็นหัวใจสำคัญของการต่อต้านการทุจริตโดย ICAC จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบวิธีการปฏิบัติและขั้นตอนการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และหน่วยงานรัฐเพื่อทบทวนวิธีการทำงานและชี้ช่องโหว่ในการทำงาน และให้คำแนะนำในการปรับเปลี่ยน วิธีการทำงานเพื่อขจัดโอกาสในการกระทำทุจริต รวมทั้งให้คำแนะนำแก่ภาคเอกชนด้วย

3.5 ลักษณะคดีของการทุจริตภาครัฐ

คดีของการทุจริตที่จะเข้าสู่ระบบงานของ ICAC ประกอบด้วย¹⁵¹ ดังนี้

- 1) คดีทุจริตจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้โอกาสที่เกิดขึ้นจากอำนาจและตำแหน่งหน้าที่
- 2) คดีทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์หรือกองทุนของสังคม
- 3) คดีทุจริตเกี่ยวกับการกักขังและหนีสิน
- 4) คดีทุจริตเกี่ยวกับการประมุขจัดซื้อจัดจ้าง
- 5) การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กระฮิสระปราบปรามการทุจริต
- 6) การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน
- 7) การให้สินบน
- 8) การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง
- 9) การกระทำความผิดโดยการกรรโชกขมขู่โดยข้าราชการหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ
- 10) การสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดแบบเป็นขบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน
- 11) การสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง
- 12) การสมรู้ร่วมคิดว่ามีการกระทำความผิด (โดยบุคคล 2 คนหรือมากกว่า ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย) โดยการกรรโชกขมขู่หรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบแต่สวนข้อเท็จจริงการกระทำของเจ้าหน้าที่แห่งรัฐซึ่งกรรมการมีความเห็นว่าเกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดการกระทำผิดอันเป็นการทุจริตและรายงานต่อผู้บริหารสูงสุด

¹⁵¹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2560. หน้า 11.

ผู้ศึกษาขอกว่าสรุปกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) มีความโดดเด่น และได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การทำงานภายใต้กลยุทธ์ 3 ด้าน ได้แก่ (1) แผนกปฏิบัติการ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติงานด้านการสืบสวน จับกุม และงานฝ่ายปฏิบัติการ ด้านอื่นๆ (2) แผนกป้องกันคอร์รัปชัน มีหน้าที่หลักในการ ยับยั้ง ควบคุม และป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน ปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้มีโอกาสเกิดคอร์รัปชันได้น้อยที่สุด ตลอดจนบริการด้านคำปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันคอร์รัปชันให้กับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และ (3) แผนกชุมชนสัมพันธ์ มีหน้าที่หลักในการให้การศึกษา การสร้างเครือข่ายปฏิบัติงานต่อต้านคอร์รัปชันเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ดังนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกง เป็นที่ยอมรับ และถูกนำไปปรับใช้ให้เข้ากับหลายประเทศที่มีเป้าหมายอย่างเดียวกัน และปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การร่วมมือของภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่ให้ความสนใจ ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและเอาใจใส่ต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่ให้บริการโดยตรงกับประชาชนจนถึงผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับสูง และนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ รวมทั้งผู้บริหารในภาค ธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ประเทศไทย จะได้รับประโยชน์อย่างยิ่งจากหน่วยงานดังกล่าวในการที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย เพื่อที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์กฎหมาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อประเทศไทย และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับใหม่ที่เน้นการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทย

สำหรับบทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยนั้น ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร รวมไปถึงวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

ในส่วนของประโยชน์ส่วนบุคคล หมายถึง การที่บุคคลทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสถานะเอกชนได้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว ญาติ เพื่อน หรือของกลุ่มในสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ ประโยชน์ส่วนรวม (ประโยชน์สาธารณะ) ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ หมายถึง บุคคลใดๆ ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดๆ ตามหน้าที่หรือได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หรือการรักษาประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ของรัฐ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการ ในกิจการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹⁵² พบว่า นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

¹⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126.

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้าง ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (2) หรือ (3) ต้องดำเนินการไม่ให้มีลักษณะดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการในประเทศไทยกระทำการทุจริต ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) มีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การทำงานภายใต้กลยุทธ์ 3 ด้าน ได้แก่ (1) แผนกปฏิบัติการ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติงานด้านการสืบสวน จับกุม และงานฝ่ายปฏิบัติการด้านอื่นๆ (2) แผนกป้องกันคอร์รัปชัน มีหน้าที่หลักในการ ยับยั้ง ควบคุม และป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน ปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้มีโอกาสเกิดคอร์รัปชันได้น้อยที่สุด ตลอดจนจนบริการด้านคำปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันคอร์รัปชันให้กับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และ (3) แผนกชุมชนสัมพันธ์ มีหน้าที่หลักในการให้การศึกษา การสร้างเครือข่ายปฏิบัติงานต่อต้านคอร์รัปชันเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ดังนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกงเป็นที่ยอมรับ และถูกนำไปปรับใช้ให้เข้ากับหลายประเทศที่มีเป้าหมายอย่างเดียวกัน¹⁵³

¹⁵³ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. *สุจริตสาร*, (กรกฎาคม-กันยายน 2550). หน้า 10-22.

การแก้ไขปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นความมุ่งมั่นตั้งใจทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำทางการเมืองในการแก้ปัญหาการทุจริตด้วยความตระหนักว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติแต่เป็นประเทศซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อันมีความเหมาะสมต่อการเป็นศูนย์กลางทางการค้า การบริการ และการขนส่ง¹⁵⁴ หากให้ประเทศมีสภาวะการทุจริตแล้ว จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางการบริหารและกฎหมายให้สอดคล้องกับการปราบปรามการทุจริต ประเทศไทยควรมีการเรียนรู้และปรับนำมาใช้ให้เหมาะสมภายใต้บริบททางการบริหารและกฎหมายของสังคมไทย

การบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้นมาเพื่อที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ มิให้หาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว เห็นได้ว่า บัญญัติเพื่อป้องกันมิใช้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีแสวงหาผลประโยชน์ส่วนรวมเข้าสู่ตน แต่ในทางกลับกัน หากพิจารณาดูเรื่องของการตีความในทางกฎหมายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นการตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด จนอาจลืมนเจตนาและวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กล่าวคือ ในบางกรณีการกระทำบางอย่างซึ่งอาจจะดูว่าเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่รัฐมีทั้งเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษ อีกทั้งในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐเวลาใช้อำนาจกระทำการตามหน้าที่ก็อาจถูกร้องเรียน โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนาและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย

นอกจากนี้ บทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อไม่ต้องการให้ข้าราชการมีส่วนได้เสียในเรื่องต่างๆ และต้องการให้คุณสามารถตัดสินใจบนหลักการพื้นฐานของหลักความเป็นกลางที่มีอิสระอย่างแท้จริง ฉะนั้น การตีความกฎหมายบนพื้นฐานที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพตามเจตนาและวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น บางครั้งจำเป็นต้องใช้เทคนิคทางกฎหมายเข้ามาพิจารณาด้วย กล่าวคือ มิใช่การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดจนอาจลืมนเจตนาและวัตถุประสงค์รวมไปถึงเจตนาพิเศษของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดว่าการกระทำดังกล่าวขัดแย้งต่อบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล

¹⁵⁴ สุภากร จุลินทร. การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของสิงคโปร์. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament_parcy/ewtd_dl_link.php?nid=28236

และผลประโยชน์ส่วนรวมจริงหรือการกระทำดังกล่าวจะส่งผลต่อการตัดสินใจที่กระทบกับความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้จริง นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในการตรากฎหมายโดยทั่วไปหรือการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริต หรือแม้กระทั่งการตราบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมอาจจะบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดไว้อย่างกว้าง บางครั้งไม่สามารถจะเขียนการกระทำที่เป็นความผิดที่เป็นความผิดเฉพาะเจาะจงเอาไว้ทั้งหมดได้ ตัวอย่างเช่น การบัญญัติห้ามเรื่องของการถือหุ้นในบริษัทเอกชนที่อาจทำให้มีส่วนได้เสียขึ้นได้มีอาจจะบ่งบอกได้ว่าจะต้องถือถือหุ้นหรือแม้แต่หุ้นเดียวก็ถือว่ากระทำความผิด ดังนั้น การที่จะบอกได้ว่าข้าราชการหรือบุคคลที่เข้าถือหุ้นต้องพิจารณาถึงเจตนาพิเศษของการเข้าไปถือหุ้นนั้นด้วย ในทางกลับกันการตีความตามกฎหมายตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดหรือแข็งจนเกินไป อาจไม่ส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายก็เป็นได้ หรือในทางกลับกันอาจจะเป็นการเขียนกรอบที่ทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความกลัวในการกระทำที่ต้องตัดสินใจต่างๆ จนส่งผลต่อการตัดสินใจที่อาจทำให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติก็เป็นได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือแม้กระทั่งศาลก็อาจเป็นการตีความอย่างเคร่งครัดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติบ้านเมือง แต่ในทางกลับกันก็มีใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดจนอาจลืมนเจตนาธรรมณ์และวัตถุประสงค์รวมถึงเจตนาพิเศษของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดว่าการกระทำดังกล่าวขัดแย้งต่อบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมจริงหรือการกระทำดังกล่าวจะส่งผลต่อการตัดสินใจที่กระทบกับความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้จริง ซึ่งหากเคร่งครัดมากเกินไปจนลืมนพิจารณาเจตนาธรรมณ์และวัตถุประสงค์ก็จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เนื่องจากกลัวการกระทำบางอย่างที่ขัดกับหลักการในทางกฎหมายที่ได้มีผู้พิจารณาเอาไว้แล้ว ฉะนั้นการตีความตามเจตนาธรรมณ์และวัตถุประสงค์และคำนึงถึงเจตนาพิเศษด้วยก็อาจเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน และการทำงานของข้าราชการเพื่อพี่น้องประชาชนให้อยู่อย่างมีความสุข ต่อไป

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบุคคลที่ให้แก่กันในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญ และให้หมายความรวมถึง การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ในโอกาส การแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ตามมารยาท

ที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย ส่วน ญาติ หมายความว่า พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรม ทั้งนี้ นโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากความเชื่อถือว่าจิตใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่า จะต้องตัดสินใจและกระทำหน้าที่โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักปราศจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดรับของขวัญและผลประโยชน์ที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำหน้าที่ถือว่าการประพฤติมิชอบยอมทำลายความเชื่อถือว่าจิตใจของประชาชนกระทบต่อความถูกต้องชอบธรรมที่องค์กรภาครัฐยึดถือในการบริหารราชการรวมทั้งกระทบต่อกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ บุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ให้กับรัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐทั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถานะเอกชนคนหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นเอกชนคนหนึ่งนั้น สามารถที่จะมีสิทธิในทางทรัพย์สินได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม หากการได้มาซึ่งทรัพย์สินในบางลักษณะนั้นอาจจะส่งผลหรือมีผลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ย่อมถูกจำกัดโดยกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือเกี่ยวกับการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญๆ ดังนั้นการทำความเข้าใจ หลักกฎหมายและแนวคิดอันเป็นที่มาของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อสังคม ประเทศชาติโดยรวม และต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบหรือขาดความเข้าใจแล้วอาจทำให้มีการรับทรัพย์สินและของขวัญอันเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยไม่ตั้งใจจนส่งผลร้ายหรือก่อให้เกิดโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นในภายหลังก็เป็นได้

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่า นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดดำเนินกิจการ (1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญา (2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (3) รับสัมปทานหรือคองถั่วซึ่งสัมปทานจากรัฐ (4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่

ทั้งนี้ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561 กำหนดว่าบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นคู่สมรสตามมาตรา 102 วรรคสอง และมาตรา 126 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(1) ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากันตามประเพณี

(2) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว

ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงบุคคลซึ่งจดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐและต่อมาได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกันตามกฎหมาย แต่ยังคงแสดงให้เห็นปรากฏหรือมีพฤติการณ์ ซึ่งเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะเป็นสามีหรือภริยากัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดให้บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคล ในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากันตามประเพณี (2) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว ให้ถือเป็นคู่สมรส และการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง คู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วยซึ่งคู่สมรส

นอกจากการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตรแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดในเรื่องของญาติ ซึ่งหมายความถึง พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลูก ป้า น้า อา รวมไปถึงบุพการีหมายถึง ญาติทางสายโลหิตโดยตรงขึ้นไป ได้แก่ บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด ตัวอย่างเช่น กรณีการรับจากบุพการี เช่น มารดามีทรัพย์สิน 100 ล้านบาท มอบบ้านพร้อมที่ดินมูลค่า 10 ล้านบาท ให้บุตรซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ กรณีการรับจากผู้สืบสันดาน เช่น บุตรได้รับเงินรางวัลจากสลากกินแบ่งรัฐบาลมูลค่า 6 ล้านบาท และได้มอบเงินจำนวน 3 ล้านบาท ให้มารดาซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ กรณีการรับจากญาติ เช่น ลุงมีที่นา จำนวน 100 ไร่ มอบที่นา จำนวน 10 ไร่ ให้หลานซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการีหรือญาติจะต้องพิจารณาจากภูมิลำเนาของผู้นั้นว่ามีความสามารถที่จะให้ทรัพย์สิน

หรือประโยชน์ อันใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐนั้นได้หรือไม่ และการให้ต้องสมควรแก่ฐานะของผู้ให้ กล่าวคือ สอดคล้อง กับความหมายของคำว่า “ฐานานุรูป” อีกทั้งการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันใด ตามกรณีตัวอย่าง ดังกล่าว เป็นการให้ตามประเพณีที่สังคมถือประพฤติดิปฏิบัติ สืบต่อกันมา

กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกรับผลประโยชน์และการรับเงินหรือสิ่งของมีค่าทั้งหลาย ของเจ้าหน้าที่รัฐ (Kim Young – ran Law)¹⁵⁵ ในส่วนของความหมายของการห้ามให้หรือรับสิ่งของมีค่า หมายถึง การห้ามมิให้บุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปให้หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนเกินกว่า 1 ล้านวอน (ประมาณ 3 หมื่นบาท) ต่อครั้งหรือจำนวนเกิน 3 ล้านวอน (ประมาณ 9 หมื่นบาท) ต่อปี และการห้ามให้ หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนไม่เกิน 1 ล้านวอน (ประมาณ 3 หมื่นบาท) อันมีความเกี่ยวข้องกับงานราชการ ทั้งนี้การรับโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ให้หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนไม่เกิน 1 ล้านวอน ปรับไม่ต่ำกว่า 2 เท่า แต่ไม่เกิน 5 เท่าของมูลค่าทรัพย์สินนั้น จำนวนเกิน 1 ล้านวอน จำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 30 ล้านวอน (ประมาณ 9 แสนบาท)

นอกจากนี้ การให้หรือรับสิ่งของมีค่ามีข้อยกเว้นให้สามารถกระทำได้มี 8 ประการ คือ

- (1) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปลอบขวัญ ให้กำลังใจ ให้รางวัล หรืออื่นๆ แก่ข้าราชการ
ชั้นผู้น้อย
- (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่าง ราบรื่น เรียบร้อย ตามรูปแบบ ระเบียบปฏิบัติ และพิธีการในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- (3) อยู่ในขอบเขตของอำนาจที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง
- (4) เป็นการให้แก่ญาติพี่น้องของตนเอง
- (5) เป็นการให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งประสบเคราะห์กรรม ประสบภัยพิบัติ ป่วยเป็นโรคภัย ไข้เจ็บ หรือตกอยู่ในภาวะยากลำบากแสนสาหัส หรืออื่นๆ ทั้งเป็นการให้ในระยะสั้นหรือระยะยาว หรือ เป็นการให้อย่างต่อเนื่องตามข้อกำหนดขององค์กรตามระเบียบปฏิบัติหรือตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- (6) เป็นการใช้สำหรับภารกิจในทางราชการตามปกติทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติแบบเดียวกัน เช่น ค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร เป็นต้น
- (7) เป็นการแจกจ่ายแก่คนทั่วไปที่มีใช่เป็นการเฉพาะราย เช่น สิ่งของที่ระลึกหรือสิ่งของ เพื่อการประชาสัมพันธ์
- (8) รูปแบบอื่นตามระเบียบหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือตามธรรมเนียมทางสังคม ที่สามารถกระทำได้

¹⁵⁵ สมใจ ทองกุล. มิติใหม่กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี. หน้า 8.

การห้ามให้หรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด¹⁵⁶

(1) กรณีให้หรือรับสิ่งของมีค่าจำนวนเกินกว่า 1 ล้านบาท (ประมาณ 3 หมื่นบาท) ต่อครั้ง หรือจำนวนเกินกว่า 3 ล้านบาท (ประมาณ 9 หมื่นบาท) ต่อปี

(2) กรณีให้หรือรับเงินจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาท (ประมาณ 3 หมื่นบาท) ต่อครั้ง อันเกี่ยวข้องกับงานราชการ

(3) กรณีคู่สมรสของเจ้าหน้าที่รัฐให้หรือรับสิ่งของมีค่า

(4) กรณีการรับค่าตอบแทนจากภารกิจภายนอกเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณา การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร รวมไปถึง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยาไม่ว่าจะเป็น พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา รวมไปถึง บุพการี ญาติทางสายโลหิต โดยตรงขึ้นไป ได้แก่ บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด ซึ่งการให้นั้นต้องสมควรแก่ฐานะของผู้ให้ กล่าวคือ สอดคล้อง กับความหมายของคำว่า “ฐานานุรูป” ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดให้ บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐไว้ด้วยเพื่อป้องกันการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากันตามประเพณี หรือเจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์เป็นที่รับรู้ ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว ให้ถือเป็นคู่สมรส และการดำเนินกิจการของคู่สมรส เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อน ที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง คู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยา โดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ซึ่งคู่สมรส

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตรกำหนดให้คู่สมรส และบุตรสามารถรับหรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีความสัมพันธ์นั้นได้ แต่ในทางกลับกันหลักเกณฑ์ในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร รวมไปถึงทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยา นั้น เราถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องภายในครอบครัว อาจมีช่องว่างในการที่คู่สมรส และบุตรหรือญาติ พี่น้องเป็นตัวแทนในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นได้ ฉะนั้น หากมีบทบัญญัติทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเพื่อหาแนวทางในการควบคุมเรื่องดังกล่าว

¹⁵⁶ คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ ส่วนรวมตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. หน้า 50.

อาจส่งผลให้การทุจริตในภาครัฐลดน้อยลงตามลำดับ เนื่องจากบุคคลผู้กระทำการทุจริตเขาก็ต้องหาช่องทางในทางกฎหมายเพื่อที่จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อมแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ หากมีมาตรการป้องกันในส่วนนี้ก็จะส่งผลต่อประเทศไทย และพัฒนาระบบการตรวจสอบการทุจริตให้ยั่งยืน ต่อไป

4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี

สำหรับประเพณีนั้น หมายความว่า สิ่งที่นิยมถือประพฤติปฏิบัติสืบๆ กันมาจนเป็นแบบแผนขนบธรรมเนียม หรือจารีตประเพณี ดังนั้น จารีตประเพณี หมายถึง ประเพณีที่สังคมถือว่าถ้าใครในสังคมฝ่าฝืนหรือดเว้นไม่กระทำตาม ถือว่าเป็นความผิดความชั่ว จารีตประเพณีเป็นจรรยาและศีลธรรมของสังคม ขนบประเพณี หมายถึง ประเพณีที่สังคมได้ตั้งหรือวางเป็นระเบียบแบบแผนขึ้นไว้จะโดยตรง หรือโดยอ้อมแล้วแต่กรณี และธรรมเนียมประเพณี คือ ประเพณีที่สังคมถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาสามัญ ไม่ถือว่าเป็นผิด เป็นแต่กันชนกันว่าควรประพฤติ โดยวันสำคัญตามประเพณีไทยมีมากมายเกือบจะทุกๆ เดือนในแต่ละปี ทั้งนี้ ในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ เช่น สงกรานต์ปีเก่าต้อนรับปีใหม่ วันขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน วันเกิด และโอกาสแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ หรือการแสดงความเสียใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจได้รับของขวัญในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ ซึ่งของขวัญอาจไม่ได้อยู่ในรูปแบบเงินหรือสิ่งของ เสมอไป เช่น การให้สิทธิพิเศษ ซึ่งมีให้สิทธิที่จัดไว้สำหรับบุคคลเป็นการทั่วไปในการได้รับการลดราคาทรัพย์สิน หรือได้รับการบริการ หรือการรับการฝึกอบรม หรือการรับความบันเทิง ตลอดจนการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหารหรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ว่าจะให้ เป็นบัตร ตัว หรือหลักฐานอื่นใด การชำระเงินให้ล่วงหน้าหรือการคืนเงินหรือสิ่งของในภายหลัง

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่า กฎหมายกำหนดห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด¹⁵⁷ ความดังกล่าวข้างต้นมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติที่ให้ตามประเพณี หรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป บทบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 128.

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2565 ดังต่อไปนี้เพิ่มเติมด้วย

1) การให้ของขวัญ โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวจะให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันมิได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยม ซึ่งของขวัญนั้นมีราคาหรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคน และแต่ละโอกาสหรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะทำการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดเพื่อมอบให้หรือจัดหาของขวัญให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชามีได้

2) การรับของขวัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) กรณีผู้บังคับบัญชารับของขวัญจากผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับบัญชามีได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยม ซึ่งมีราคาหรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคนและแต่ละโอกาส หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันมิได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยมซึ่งมีราคาหรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคนและแต่ละโอกาส หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้

(3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ โดยหลักแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญ อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จากผู้ที่เกี่ยวข้องมิได้ เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณีนิยม ซึ่งมีราคาหรือมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท จากผู้ให้แต่ละคนและแต่ละโอกาสหรือการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้สำหรับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา หรือตามประเพณีในสังคมไทยเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้เลย อีกทั้งสังคมไทยยังมีขนบธรรมเนียม หรือจารีตประเพณีที่ทำติดต่อกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยจะมีงานประเพณี ทุกเดือน รวมไปถึงการจัดงานต่างๆ ด้วย ที่จะมีทั้งข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง นักธุรกิจ พ่อค้า ประชาชนที่จะต้องมาพบปะสังสรรค์กัน ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติเรื่องของการให้และรับทรัพย์สิน

หรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ แต่ก็ยังมีช่องว่างที่จะให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถให้ของขวัญ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กันได้ อีกทั้งกฎหมายก็ยกเว้นให้แก่ญาติที่สามารถให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีแก่ข้าราชการได้โดยมิได้มีข้อจำกัดเหมือนคนอื่นๆ ซึ่งการอนุญาตให้ญาติพี่น้องให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีอาจเป็นช่องว่างในการใช้ช่องทางนี้เพื่อให้ของขวัญและทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งต้องมีข้อกำหนดในเรื่องนี้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นได้

อนึ่ง ประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธในเรื่องของการกระทำตามธรรมเนียมจรรยาหรือตามประเพณีได้ นอกจากนี้ยังมีเรื่องของสินน้ำใจของคนไทยที่ถือเป็นธรรมเนียม ซึ่งหมายถึงความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากความมีน้ำใจเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นฐานที่ทำให้เกิดคุณธรรมข้ออื่นๆ ด้วย เช่น ความเมตตา กรุณา ความเอื้ออาทร ความเสียสละแบ่งปัน ความมีมิตรไมตรี การดูแลกันและกัน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า “สินน้ำใจ” เป็นการให้ตอบแทนบุญคุณที่ได้รับเพื่อสร้างมิตรและการดูแลซึ่งกันและกัน โดยอาจหวังการเอื้อประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐของผู้รับในอนาคต จึงเป็นรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ ดังนั้น การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้ไม่ได้หยั่งรากลึกในสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย เพราะความเข้าใจของคนไทยไม่ได้เข้าใจหรือมองเห็นว่าการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างไร แต่มีความเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่สามารถทำกันได้ เป็นเรื่องปกติตามจารีตประเพณีหรือวัฒนธรรม

กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกรับผลประโยชน์และการรับเงินหรือสิ่งของมีค่าทั้งหลายของเจ้าหน้าที่รัฐ (Kim Young – ran Law) การห้ามเรียกรับผลประโยชน์และการรับสิ่งของมีค่าทั้งหลายหรือเรียกว่า “กฎหมาย คิม ยองรัน” (Kim Young – ran Law) หมายถึง กฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะเป็นข้อห้ามและแนวทางการปฏิบัติ ที่ถูกต้องเหมาะสมเพื่อควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่รัฐ บุคลากรทางการศึกษา (ครู อาจารย์) รวมถึงบรรดาสื่อมวลชน ทุกแขนง กระทำการร้องขอหรือเรียกรับผลประโยชน์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมโดยมิชอบ โดยมีบทลงโทษ ที่ครอบคลุมการกระทำความผิดหลายฐาน ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ บุคลากรทางการศึกษา สื่อมวลชน ไปจนกระทั่งบุคคลภายนอกที่มีการกระทำความผิดในลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและได้เสนอเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณาและผ่านความเห็นชอบนั้นปรากฏว่าการพิจารณาในที่ประชุมรัฐสภากลับใช้ระยะเวลายาวนานกว่า 2 ปี จึงนับเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีบทบัญญัติที่เข้มงวดและบทลงโทษที่รุนแรง จนในที่สุดจึงสามารถผ่านความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 28 กันยายน 2559

อย่างไรก็ตาม กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันนั้น แม้จะมีข้อห้ามหลายประการก็ตาม แต่การกระทำบางลักษณะสามารถกระทำได้ที่เป็นข้อยกเว้น ซึ่งมีอยู่ 7 ประการ¹⁵⁸ ดังนี้

(1) ร้องขอให้ดำเนินการเป็นการเฉพาะตามขั้นตอน และวิธีการซึ่งเป็นไปตามระเบียบ และกฎหมายกำหนด

(2) ร้องขอให้ดำเนินการเป็นการเฉพาะจากเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างเปิดเผย

(3) ข้าราชการการเมือง พรรคการเมือง องค์กรภาคประชาชน หรืออื่นๆ กระทำการอันเนื่องมาจากการร้องทุกข์ของบุคคลที่สาม ตามวัตถุประสงค์นั้น

(4) ดำเนินการลงทะเบียน ร้องขอ ให้การรับรอง การสอบถาม หรืออื่นๆ โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่กฎหมายกำหนด

(5) ดำเนินการลงทะเบียน การร้องขอด้วยการรับรองหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานราชการตามที่กฎหมายกำหนด

(6) ดำเนินการร้องขอให้ราชการมีการพิจารณาหรือชี้แจงตามระเบียบ ขั้นตอน ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีรูปแบบทั้งวิธีการซักถามหรือการขอรับคำปรึกษา

(7) การดำเนินการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรซึ่งไม่ขัดกับหลักกฎหมายบ้านเมือง

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2565 และกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) (Kim Young – ran Law) ในส่วนของความหมายของการห้ามให้หรือรับสิ่งของมีค่า เห็นได้ว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ เอาไว้เกี่ยวกับการที่ข้าราชการจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพราะสิ่งเหล่านี้มันอาจสื่อถึงการทุจริตก็เป็นได้ แต่สำหรับประเทศไทยเมื่อก้าวถึงช่วงเทศกาล หรือวันสำคัญต่างๆ เช่น สงกรานต์ปีใหม่ ต้อนรับปีใหม่ วันขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน วันเกิด และโอกาส แสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ หรือการแสดงความเสียใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจได้รับของขวัญในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ ซึ่งของขวัญอาจไม่ได้อยู่ในรูปแบบเงินหรือสิ่งของ เสมอไป เช่น การให้สิทธิพิเศษซึ่งมิใช่สิทธิที่จัดไว้สำหรับบุคคลเป็นการทั่วไปในการได้รับการลดราคา ทรัพย์สิน หรือได้รับการบริการ หรือการรับการฝึกอบรม หรือการรับความบันเทิง ตลอดจน การออกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เทศกาลต่างๆ ที่กล่าวมาปฏิเสธไม่ได้ว่าจะไม่มีการให้ของขวัญใดๆ ทั้งนี้ประเทศไทยถือเทศกาล เหล่านั้นเป็นจารีตประเพณีไปแล้ว

¹⁵⁸ สมใจ ทองกุล. มิติใหม่กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี. หน้า 5.

กรณีศึกษา เรื่อง การรับหรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เช่น ขณะเกิดเหตุ จำเลยดำรงตำแหน่งผู้จัดการการประปาส่วนภูมิภาค (ชั้น 1) สาขาสงขลา มีอำนาจหน้าที่วางแผน การดำเนินงานเพิ่มผู้ใช้น้ำ ขยายเขตจำหน่ายน้ำ ผลิตน้ำให้มีความเพียงพอและมีคุณภาพ พัฒนา โครงข่ายการผลิตและจำหน่ายน้ำ กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านลูกค้าสัมพันธ์ ดูแลบริหาร สัญญาเพื่อประโยชน์สูงสุดของการประปาส่วนภูมิภาคบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างในหน่วยงาน และมีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างนอกเหนือจากวิธีพิเศษ ตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2557 และคำสั่งการประปาส่วนภูมิภาค เรื่อง มอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน ผู้ว่าการในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุและการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2557 เป็นเจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมาย เมื่อระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2556 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 15 มิถุนายน 2560 เวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจ คำนวณเป็นเงินได้ นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมายจากนายสมเจต หุ่นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้ประกอบการติดตั้งระบบประปาในพื้นที่จังหวัดสงขลา เนื่องจากนายสมเจตประสงค์จะให้จำเลยพิจารณามอบหมายงานติดตั้งระบบประปาของการประปา ส่วนภูมิภาค สาขาสงขลา ให้กับนายสมเจตเป็นกรณีพิเศษ เป็นความผิดต่างกรรมต่างวาระ ดังนี้

ข้อ 1.1 ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2556 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 เวลากลางวัน ต่อเนื่องกัน วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยขอให้นายสมเจต ซื้อตู้เย็นให้แก่จำเลย นายสมเจตซื้อตู้เย็นเล็กมินิบาร์ 1 ประตู 1 เครื่อง ราคาเท่าใดไม่ปรากฏชัด มอบให้เป็นประโยชน์ส่วนตัว แก่จำเลย

ข้อ 1.2 ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2556 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 เวลากลางวัน ต่อเนื่องกัน วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยขอให้นายสมเจตซื้อโทรทัศน์ให้แก่จำเลย นายสมเจตซื้อโทรทัศน์ ขนาดเล็ก 1 เครื่อง ราคาเท่าใดไม่ปรากฏชัด มอบให้เป็นประโยชน์ส่วนตัว แก่จำเลย

ข้อ 1.3 ในระหว่างวันที่ 14 ถึงวันที่ 15 มิถุนายน 2560 เวลาใดไม่ปรากฏแน่ชัด ต่อเนื่องกัน จำเลยขอให้นายสมเจตชำระเงินค่าอาหารที่จำเลยรับประทานที่ร้านรสแซบ อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา นายสมเจตชำระเงินค่าอาหาร 1,740 บาท แทนจำเลย อันเป็นการให้ประโยชน์ส่วนตัว แก่จำเลย

การกระทำของจำเลยเป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณ เป็นเงินได้ นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและมีใช้การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ หรือจากบุคคลที่ให้แก่กันในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือให้แก่กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม และมีใช้การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณ เป็นเงินได้จากบุคคล ที่ให้แก่กันในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญในโอกาสการแสดงความยินดี การแสดงความ ขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัชทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีหรือในช่วงเทศกาล หรือวันสำคัญต่างๆ ทุกคนต้องมีสิ่งของหรือของขวัญติดไม้ติดมือไปมอบให้เจ้าภาพด้วย ในทางกลับกัน หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การกระทำและการตัดสินใจใดๆ จะต้องกระทำ ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ ของสังคมไทยโดยรวม ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใดๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหา ความชอบผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเองเหนือองค์กรหรือบุคคลอื่น ทำให้เกิด ความสั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในสังคมประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรม ที่ถูกต้อง เทียบธรรม ตลอดเวลาที่มีอาชีพรับข้าราชการ นั้นเอง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับบทสรุปและข้อเสนอแนะในบทนี้ ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้ทำการศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร รวมไปถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี เพื่อสรุปและเสนอแนะ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1. บทสรุป

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

กฎหมายบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้นมาเพื่อที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ มิให้หาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว เห็นได้ว่า บัญญัติเพื่อป้องกันมิใช้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีแสวงหาผลประโยชน์ส่วนรวมเข้าสู่ตน แต่ในทางกลับกัน หากพิจารณาดูเรื่องของการตีความในทางกฎหมายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นการตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดจนอาจลืมนามธรรมและวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กล่าวคือ ในบางกรณีการกระทำบางอย่างซึ่งอาจจะดูว่าเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่รัฐมีทั้งเจตนาธรรมดา และเจตนาพิเศษ อีกทั้งในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐเวลาใช้อำนาจกระทำการตามหน้าที่ ก็อาจถูกร้องเรียน โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนาธรรมและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การตีความเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือแม้กระทั่งศาลก็อาจเป็นการตีความอย่างเคร่งครัด

เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติบ้านเมือง แต่ในทางกลับกันก็มีใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดจนอาจลืมนโยบายและวัตถุประสงค์รวมไปถึงเจตนาพิเศษของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดว่าการกระทำดังกล่าวขัดแย้งต่อบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมจริงหรือการกระทำดังกล่าวจะส่งผลต่อการตัดสินใจที่กระทบกับความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้จริง ซึ่งหากเคร่งครัดมากเกินไปจนลืมนโยบายและวัตถุประสงค์ก็จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เนื่องจากกลัวการกระทำบางอย่างที่ขัดกับหลักการในทางกฎหมายที่ได้มีผู้พิจารณาเอาไว้แล้ว ฉะนั้นการตีความตามเจตนาและวัตถุประสงค์และคำนึงถึงเจตนาพิเศษด้วยก็อาจเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน และการทำงานของข้าราชการเพื่อพี่น้องประชาชนให้อยู่อย่างมีความสุข ต่อไป

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดให้บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากันตามประเพณี (2) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว ให้ถือเป็นคู่สมรสและการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง คู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ซึ่งคู่สมรส นอกจากการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตรแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดในเรื่องของญาติ ซึ่งหมายความถึง พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา รวมไปถึง บุพการีหมายถึง ญาติทางสายโลหิตโดยตรงขึ้นไป ได้แก่ บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด ตัวอย่างเช่น กรณีการรับจากบุพการี เช่น มารดามีทรัพย์สิน 100 ล้านบาท มอบบ้านพร้อมที่ดิน มูลค่า 10 ล้านบาท ให้บุตรซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ กรณีการรับจากผู้สืบสันดาน เช่น บุตรได้รับเงินรางวัลจากสลากกินแบ่งรัฐบาลมูลค่า 6 ล้านบาท และได้มอบเงินจำนวน 3 ล้านบาท ให้มารดาซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ กรณีการรับจากญาติ เช่น ลุงมีที่นา จำนวน 100 ไร่ มอบที่นา จำนวน 10 ไร่ ให้ หลานซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการีหรือญาติจะต้องพิจารณาจากฐานานุรูปของผู้ให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นว่ามีความสามารถที่จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐนั้นได้หรือไม่ และการให้ต้องสมควรแก่ฐานะของผู้ให้กล่าวคือ สอดคล้องกับความหมายของคำว่า “ฐานานุรูป” อีกทั้งการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามกรณีตัวอย่าง ดังกล่าว เป็นการให้ตามประเพณีที่สังคมถือประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตรกำหนดให้คู่สมรส และบุตรสามารถรับหรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีความสัมพันธ์นั้นได้ แต่ในทางกลับกันหลักเกณฑ์ในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของคู่สมรส และบุตร รวมไปถึงทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยา นั้น เราถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องภายในครอบครัว อาจมีช่องว่างในการที่คู่สมรส และบุตรหรือญาติพี่น้องเป็นตัวแทนในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นได้ ฉะนั้น หากมีบทบัญญัติทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเพื่อหาแนวทางในการควบคุมเรื่องดังกล่าว อาจส่งผลให้การทุจริตในภาครัฐลดน้อยลงตามลำดับ เนื่องจากบุคคลผู้กระทำการทุจริตเขาก็ต้องหาช่องว่างในทางกฎหมายเพื่อที่จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อม แก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ หากมีมาตรการป้องกันในส่วนนี้ก็จะส่งผลต่อประเทศไทย และพัฒนาระบบการตรวจสอบการทุจริตให้ยั่งยืน ต่อไป

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาหรือตามประเพณีในสังคมไทย เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้เลย อีกทั้งสังคมไทยยังมีขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณีที่ทำติดต่อกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยจะมีงานประเพณีทุกเดือน รวมไปถึงการจัดงานต่างๆ ด้วยที่จะมีทั้งข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง นักธุรกิจ พ่อค้า ประชาชน ที่จะต้องมาพบปะสังสรรค์กัน ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติเรื่องของการให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ แต่ก็ยังมีช่องว่างที่จะให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถให้ของขวัญ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กันได้ อีกทั้งกฎหมายก็ยกเว้นให้แก่ญาติที่สามารถให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีแก่ข้าราชการได้โดยมิได้มีข้อจำกัดเหมือนคนอื่นๆ ซึ่งการอนุญาตให้ญาติพี่น้องให้และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีอาจเป็นช่องว่างในการใช้ช่องทางนี้เพื่อให้ของขวัญและทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งต้องมีข้อกำหนดในเรื่องนี้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นได้อันนี้ ประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธในเรื่องของการกระทำตามธรรมจรรยาหรือตามประเพณีได้นอกจากนี้ยังมีเรื่องของสินน้ำใจของคนไทยที่ถือเป็นธรรมเนียม ซึ่งหมายถึงความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากความมีน้ำใจเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นฐานที่ทำให้เกิดคุณธรรมข้ออื่นๆ ด้วย เช่น ความเมตตา กรุณา ความเอื้ออาทร ความเสียสละแบ่งปัน ความมีมิตรไมตรี การดูแลกันและกัน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า “สินน้ำใจ” เป็นการให้ตอบแทนบุญคุณที่ได้รับเพื่อสร้างไมตรี และการดูแลซึ่งกันและกัน โดยอาจหวังการเอื้อประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐของผู้รับในอนาคต จึงเป็นรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ ดังนั้น การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้ไม่ได้หยั่งรากลึกในสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย เพราะความเอื้อเฟื้อของคนไทย

ไม่ได้เข้าใจหรือมองเห็นว่าการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างไร แต่มีความเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่สามารถทำกันได้ เป็นเรื่องปกติตามจารีตประเพณีหรือวัฒนธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีหรือในช่วงเทศกาลหรือวันสำคัญต่างๆ ทุกคนต้องมีสิ่งของหรือของขวัญติดไม้ติดมือไปมอบให้เจ้าภาพด้วย ในทางกลับกันหลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การกระทำและการตัดสินใจใดๆ จะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไทยโดยรวม ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใดๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหาความชอบผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเองเหนือองค์กรหรือบุคคลอื่น ทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมโดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องเที่ยงธรรม ตลอดเวลาที่มีอาชีพรับข้าราชการ นั่นเอง

2. ข้อเสนอแนะ

ในส่วนของคุณข้อเสนอแนะปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการไทยนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของต่างประเทศและประเทศไทยมาแล้วในบทก่อนหน้า และได้สรุปผลการศึกษาในหัวข้อก่อนหน้านี้นี้ ทั้งนี้ แนวทางในการเสนอแนะของผู้ศึกษานี้ ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ร่าง

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง หลักเกณฑ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 126 มาตรา 127 มาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

อาศัยอำนาจตามความในตามมาตรา 126 มาตรา 127 มาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.”

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หมวด 1

บททั่วไป

ข้อ 3 นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

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

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ข้อ 4 ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา 126 (4) ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ข้อ 5 ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

หมวด 2

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีของเจ้าพนักงานของรัฐ

ข้อ 6 ในประกาศนี้

“การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณี” หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญตามประเพณี และในโอกาสการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ ที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย

“ทรัพย์สิน” หมายความว่า วัตถุที่มีรูปร่าง รวมทั้งวัตถุที่ไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ เช่น บ้าน ที่ดิน เป็นวัตถุมิรูปร่าง ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร กระแสไฟฟ้าที่ส่งตามสาย เป็นวัตถุไม่มีรูปร่าง

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

“บุพการี” หมายถึง ญาติทางสายโลหิตโดยตรงขึ้นไป ได้แก่ บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด

“ผู้สืบสันดาน” หมายถึง ผู้สืบสายโลหิตโดยตรงลงมา ได้แก่ ลูก หลาน เหลน ลื้อ

“ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่า สิ่งที่มีมูลค่าได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

“ประเพณี” หมายความว่า สิ่งที่ยึดถือประพฤติปฏิบัติสืบๆ กันมาจนเป็นแบบแผนขนบธรรมเนียม หรือจารีตประเพณี

“จารีตประเพณี” คือ ประเพณีที่สังคมถือว่าถ้าใครในสังคมฝ่าฝืนหรือดเว้นไม่กระทำตามถือว่าเป็นความผิดความชั่ว จารีตประเพณีเป็นจรรยาและศีลธรรมของสังคม

“ขนบประเพณี” คือ ประเพณีที่สังคมได้ตั้งหรือวางเป็นระเบียบแบบแผนขึ้นไว้จะโดยตรงหรือโดยอ้อมแล้วแต่กรณี

“ธรรมเนียมประเพณี” คือ ประเพณีที่สังคมถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาสามัญ ไม่ถือว่าเป็นผิดเป็นแต่ยึดมั่นกันว่าควรประพฤติ

ข้อ 7 ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นอกจากการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ข้อ 8 เจ้าพนักงานของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามประเพณีได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใดซึ่งมิใช่ญาติที่มีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- (2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

ข้อ 9 การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมีราคาหรือมีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐได้รับมาโดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นต่อหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ สถาบัน หรือองค์กรที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสิ่งนั้นไว้ เพื่อให้วินิจฉัยว่า มีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่

ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ สถาบัน หรือองค์กรที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่เคยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าว

ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอน ให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิกแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

หมวด 3

ผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส

ข้อ 10 บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันคู่สมรสโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐ และมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ให้ถือเป็นคู่สมรสตามมาตรา 102 วรรคสอง และมาตรา 126 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(1) ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นคู่สมรสกันตามประเพณี

(2) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะเป็นคู่สมรส หรือมีพฤติการณ์เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว

(3) เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่าอยู่กินกันเป็นคู่สมรส

(4) เจ้าพนักงานของรัฐได้จดทะเบียนหย่า แต่แสดงให้เห็นปรากฏเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ายังอยู่กินกันเป็นคู่สมรส

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งจดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐและต่อมาได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกันตามกฎหมาย แต่ยังคงแสดงให้เห็นปรากฏหรือมีพฤติการณ์ซึ่งเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะเป็นสามีหรือภริยากัน

บทเฉพาะกาล

ข้อ 11 ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามประกาศนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้หรือการปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นที่สิ้นสุด

ประกาศ ณ วันที่ เดือน พ.ศ.

.....

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยศรี

ศรีนครินทรวิโรฒราชภัฏวชิรเวศน์

บรรณานุกรม

- กองป้องกันการทุจริตในภาครัฐ. (2563). *แนวทางการขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.
- กระทรวงสาธารณสุข. (2566). *คู่มือป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 126 และมาตรา 127 กระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.
- กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2567). *สถาบันพระปกเกล้า ผลประโยชน์ทับซ้อน*.
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. วิญญูชน.
- _____. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. วิญญูชน.
- ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 368/2544.
- คดีหมายเลขดำที่ อ.617/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ.164/2555.
- คดีหมายเลขดำที่ อท.9/2561.
- คำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 9 คดีหมายเลขดำที่ อท 72/2566
คดีหมายเลขแดงที่ อท 108/2566.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- ชมชื่น มัณยารมย์. (2560). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป (LW103)*.
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. จีระวิชาการพิมพ์.
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*.
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ทวีศ ศรีเกตุ. (2558). *หลักทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ และการตีความกฎหมาย*.
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (2550). *Independent Commission Against Corruption (ICAC)*
เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. สุจริตสาร.

- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2536). ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากร. *วารสารทิศทางไทย*. 1(5), 1-10.
- _____. (2539). *สองหน้าสังคมไทย : บทวิพากษ์โครงสร้างอารยธรรมไทย*. ผู้จัดการ.
- บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. วิญญูชน.
- _____. (2555). *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 (2563, 13 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอนที่ 20 ก. หน้า 22-24.
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดถือหุ้นได้ตามมาตรา 126 (2) พ.ศ. 2563 (2563, 13 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอนที่ 20 ก. หน้า 20.
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กึ่งกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561 (2561, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 87 ก. หน้า 36.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1-80.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40. หน้า 1-90.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2542, 12 พฤษภาคม). *ระบบอุปถัมภ์ และการเมืองไทย*. มติชนรายวัน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). โครงการตำราและเอกสารประกอบการประกอบสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศวตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- วีรพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2546). *รายงานการวิจัยโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน*.
- ศุภวัฒน์ นกร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสมิ. (2562). *บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้*. วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. (2560). *คู่มือป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.
- ศิริรัตน์ ธรรมใจ. (2558). *การรักษาอำนาจทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน* [การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สนธิ สมัครการ. (2533). *สังคมไทย: Thai Society*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุภีร์ รัตนนาคินทร์. (2549). บทบาท KICAC ในการสร้างการมีส่วนร่วมต่อต้านการคอร์รัปชัน. *สุจริตสาร*, 6(20). 6-10.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). “หลักนิติรัฐ” ในหนังสือ *นิติรัฐ นิติธรรม*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2564). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. วิญญูชน.
- สมใจ ทองกุล. (2559). *มติใหม่กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี*. สำนักงานภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานการขัดกันแห่งผลประโยชน์. (2563). *คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2560). *เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2562). *เกาหลีใต้กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. นิติธรรม.
- _____. (2565). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หนังสือตอบข้อหารือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0003/0031 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561.
- อคิน รพีพัฒน์. (2533). *การศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนในการวิจัยเชิงคุณภาพในคู่มือการวิจัยในเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา*. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์. (2545). *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. (2553). รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์
มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption
and Civil Rights Commission.

Functions. (2016). *Anti-corruption & Civil Rights Commission: One Stop Service.*

<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020111>



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายกฤษฎา วังชัย
วัน เดือน ปี เกิด	7 ตุลาคม 2526
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี
ที่อยู่ปัจจุบัน	-
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีการศึกษา 2549 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2553
ประวัติการทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จังหวัดนนทบุรี ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ

