

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม  
ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต

นางบุษกร โปธิสุทธิ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2557

**The Conflicts Between Personal Interest and Public Interest.**

**According to the Law on the Prevention  
and Suppression of Corruption.**



**Mrs. Budsakorn Phothisut**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

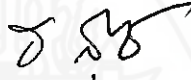
Sukhothai Thammathirat Open University

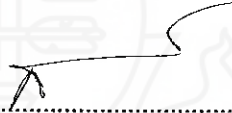
2014


หัวข้อการศึกษาคั่นคว่ำอิสระ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม  
ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต  
ชื่อและนามสกุล นางบุษกร โพธิ์สุทธิ  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว่ำอิสระ

  
.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)

  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

  
.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมาย  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
ผู้ศึกษา นางบุษกร โพธิ์สุทธิ รหัสนักศึกษา 2564002216 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ชวิชัย สุวรรณพานิช  
ปีการศึกษา 2557

### บทคัดย่อ

การศึกษา ค้นคว้าอิสระ เรื่อง การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาแนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในต่างประเทศ และตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและ ศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไข กำหนดลักษณะที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การศึกษา ค้นคว้าอิสระ นี้เป็นการ วิจัยเชิงคุณภาพด้วยการ วิจัยเอกสาร โดยทำการ ค้นคว้า รวบรวมจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ประกอบด้วย บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำรากฎหมาย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ นำมาเรียบเรียงโดยพรรณนาและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า บทบัญญัติอันเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าบทบัญญัติอันเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมกรณีของบหมินยาม และมูลค่าราคาทรัพย์สินผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอให้มีการเพิ่มเติมบหมินยามของคำว่า “ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” และ “ญาติ” ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการทบทวนหลักเกณฑ์มูลค่าทรัพย์สิน ทุก 5 ปี

คำสำคัญ ประโยชน์ส่วนบุคคล ประโยชน์ส่วนรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

**Independent Study title:** The Conflicts Between Personal Interest and Public Interest.  
According to the Law on the Prevention and Suppression of  
Corruption.

**Author:** Mrs. Budsakorn Phothisut; **ID:** 2564002216; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Dr. Thawatchai Suvanpanich, Associate Professor;

**Academic year:** 2014

### **Abstract**

An independent study of “The Conflicts between Personal Interest and Public Interest according to the Organic Act on Counter Corruption” aimed to study about concepts and principal of laws about the conflict of interest action, focusing on the case of property or other benefits receiving of public officers in abroad and according to the Organic Act on Counter Corruption to analyze the problems and study about improvement guidelines. Also, determination the features of the conflicts between personal interest and public interest according to the Organic Act on Counter Corruption to enhance the effectiveness of law enforcement.

This study was a qualitative study by collecting and gathering data from documents, local and international publication consisting of journals, researches, theses, legal texts and electronic media. After that, there were data composing and systematic analysis to sum up the final conclusion and recommendations.

The study found that there was lacking of determination and property values in the chapter of conflicts between personal interest and public interest of the Organic Act on Counter Corruption, case of property or other benefits receiving of public officers in abroad comparing with England and the United States of America. Therefore, the researcher recommended that the definition of “Asset or other righteous benefits” and “Relatives” in the organic act should be added to cover all of the problem concerns and the asset value criterion should be reviewed every 5 years by the national anti-corruption commission.

**Keywords:** Personal Interest, Public Interest, Public officers Office of the National Anti-Corruption Commission

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” สำเร็จลงได้ด้วยความเมตตาอย่างยิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และรับเป็นประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ พร้อมทั้งให้คำแนะนำชี้แนะแนวทางในการเขียน รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ และได้สละเวลามาดำเนินการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ทั้งได้กรุณาให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางจนการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายสุทธินันท์ สาริมาน ผู้อำนวยการสำนักมาตรการป้องกันการทุจริต ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในด้านเอกสารและข้อมูลสำหรับประกอบการศึกษา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายบุญรอด และ นางทองเหลือง สระสุพรรณ บิดา และ มารดา ของผู้เขียน ด้วยความกตัญญูกตเวทิตาอย่างยิ่ง และขอขอบคุณ นายฉลอง โปธิสุทธิ คู่สมรสของผู้เขียน ที่ให้ความรัก ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมาจนประสบความสำเร็จในการศึกษา

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ในทุกสาขาวิชา และขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้วยดีมาโดยตลอด

นางบุษกร โปธิสุทธิ

สิงหาคม 2558

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์.....	5
3. ขอบเขตการวิจัย.....	6
4. ระเบียบวิธีวิจัย.....	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม.....	7
1. ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลประโยชน์ส่วนรวม.....	7
2. ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม.....	11
3. แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม.....	14
4. รูปแบบและหลักการของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม.....	26
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ในต่างประเทศ.....	31
1. กรณีศึกษาสาระสำคัญ และมาตรการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ.....	31
1.1 รัฐธรรมนูญ.....	32
1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอังกฤษ.....	33
1.3 กฎหมาย UK's Bribery Act 2010.....	42

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.4	สรุปมาตรการทางกฎหมายและลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ของประเทศอังกฤษ.....	45
2.	กรณีศึกษาสาระสำคัญ และมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	46
2.1	พื้นฐานและที่มาของแนวความคิด.....	47
2.2	บทบัญญัติกฎหมาย.....	48
2.2.1	กฎหมายอาญา.....	49
2.2.2	กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act).....	54
2.2.3	มาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร.....	60
2.3	สรุปลักษณะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	61
3.	อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003: UNCAC).....	62
บทที่ 4	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ศึกษากฎหมายประเทศไทย.....	66
1.	กรณีศึกษาสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามรัฐธรรมนูญ.....	67
1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540.....	67
1.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.....	68
1.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557.....	72
2.	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.....	73
3.	ประมวลกฎหมายอาญา.....	84



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบ ลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล  
และประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด  
ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ.....87

1. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา..... 88

1.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา  
ของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542..... 88

1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา  
ของประเทศไทย..... 92

1.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา  
ของสหรัฐอเมริกา..... 92

2. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ..... 95

2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ สำหรับประเทศไทย  
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542..... 95

2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ  
ตามกฎหมายประเทศสหราชอาณาจักร..... 98

2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ  
ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา..... 98

3. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด..... 98

3.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด  
สำหรับกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542..... 98

ญ

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด ตามกฎหมายประเทศสหราชอาณาจักร.....	100
3.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด ตามกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา.....	101
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	102
1. บทสรุป.....	102
2. ข้อเสนอแนะ.....	103
บรรณานุกรม.....	105
ประวัติผู้ศึกษา.....	108



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คอร์รัปชัน คือ การกระทำทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจการสาธารณะ ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ฝังตัวอยู่กับประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ และยากที่จะแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ถึงแม้จะเป็นที่เข้าใจกันดีว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงสำคัญที่ทำลายความมั่นคงของประเทศ แต่ก็มีใช้แต่เพียงประเทศไทยที่ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นและแพร่อยู่ในแทบทุกประเทศทั่วโลก

โดยข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้ทำการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index-CPI) ประจำปี พ.ศ. 2557 พบว่าประเทศไทยอยู่อันดับที่ 85 จากทั้งหมด 175 ประเทศทั่วโลก หากพิจารณาจากข้อมูลการจัดอันดับดังกล่าวแล้วเป็นที่เชื่อได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีอยู่ในทุกประเทศ ซึ่งจะมีมากน้อยแตกต่างกันไป ในหลายประเทศก็พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันสูงกว่าประเทศไทยเรา แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่ามีอยู่อีกหลายประเทศที่การทุจริตคอร์รัปชันนั้นน้อยกว่าประเทศไทยซึ่งเป็นที่น่ายินดีกับประเทศเหล่านั้น หรือแม้แต่จะเปรียบเทียบกับประเทศเฉพาะในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกก็ยังพบว่าประเทศไทยอยู่อันดับที่ 12 จาก 28 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งถือว่าเป็นระดับกลางๆ และดีขึ้นกว่า ปี พ.ศ. 2556 โดยในกลุ่มอาเซียนประเทศไทยยังมีคะแนนต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย<sup>1</sup>

สำหรับประเทศไทย สถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องสำคัญอันเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการทุจริตคอร์รัปชัน ยังมีสถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมากเท่าใด ก็ยังมีโอกาสก่อให้เกิด หรือนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันมากเท่านั้น

---

<sup>1</sup> ข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ค้นคืน 20 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.transparency.org>

สาเหตุที่ทำให้ปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างกว้างขวางนั้น คือนับจากต้นปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ทุนขนาดใหญ่ทางการสื่อสารโทรคมนาคมที่ได้รับสัมปทานเป็นคู่สัญญากับรัฐ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาล อันถือว่าทุนขนาดใหญ่ได้เข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยตรง อันทำให้เกิดข้อสงสัยและความไม่ไว้วางใจในตัวผู้นำของประเทศเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากรัฐบาลในยุคนั้น ทำหน้าที่ที่เรียกว่า สวมหมวกสองใบที่ขัดแย้งกัน ระหว่างการสวมหมวกในฐานะของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ กับหมวกนักธุรกิจภาคเอกชน จากปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้ชนชั้นกลางในเมืองมีความกังวลใจอย่างสูงว่ากิจการภาครัฐอาจถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เชิงธุรกิจของตนเองและครอบครัว โดยรัฐบาลอาจจะไม่สามารถทำการตัดสินใจ หรือมีจุดยืนอยู่บนฐานของประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ก็ยังเกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างมาก และยังสามารถทำให้การคอร์รัปชันกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย กระทำอย่างเปิดเผย โดยสาธารณชนมองไม่เห็นเนื้อในที่แท้จริง จนกระทั่งตามไม่ได้ ไล่ไม่ทันอีกด้วย

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้นำประเทศ นำเรื่องส่วนตัวของตนเข้ามาปะปนกับตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจจนเป็นผลนำไปสู่การขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเหล่านี้ ย่อมทำให้จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์การดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ต้องบิดผันออกไป และกลับกลายเป็นผลประโยชน์ของเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล อันจะส่งผลไปสู่การล่มสลายของประเทศชาติในที่สุด

การทุจริตคอร์รัปชัน สามารถเกิดขึ้นได้ในรูปแบบต่าง ๆ มากมายหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการคอร์รัปชันให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน หรือการคอร์รัปชันให้ได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใด ปัญหาที่น่าเป็นห่วงและจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารและพัฒนาประเทศประการหนึ่งคือการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ซึ่งบุคลากรที่ก่อให้เกิดความเสียหายในภาครัฐจากการกระทำทุจริตนั้น เท่าที่อนุมานได้อัตินที่ผ่านมา แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. ข้าราชการการเมือง ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการสั่งการให้กระทำอันก่อให้เกิดความเสียหาย
2. ข้าราชการประจำ ซึ่งสังกัดหรือมิได้สังกัดในหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบ และได้รับคำสั่งไปดำเนินการจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น

3. นักธุรกิจ ผู้ประกอบการกิจการ และทำธุรกรรมกับรัฐในฐานะผู้ขาย หรือผู้รับจ้างทำของ โดยเป็นคู่สัญญากับรัฐ

โดยลักษณะของการดำเนินการคือ อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 3 ประเภทนี้ เริ่มตั้งแต่ต้นการเมือง อาศัยทุนเงินจากนักธุรกิจเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ข้าราชการประจำ อาศัยนักการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง และเมื่อมีโอกาสก็จะร่วมมือกันแสวงหาประโยชน์โดยร่วมมือทำกันเป็นทีม เช่น นักการเมืองมีโครงการในความรับผิดชอบเลือกผู้ประกอบการที่เป็นทีมของตน และสั่งการให้ข้าราชการประจำ ก่อหนุนช่วยเหลือเกื้อกูล โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎระเบียบต่างๆ หรือไม่ก็ทุจริตกันแบบตรงๆ หน้าตาเฉย ด้วยคิดว่ามีผู้คุ้มกัน ผิดอย่างไรก็รอดได้ หรืออีกประการหนึ่งก็คือ ผู้ประกอบการ สมคบกับข้าราชการประจำ แล้วเสนอนักการเมืองเพื่ออนุมัติโครงการโดยเสนอผลตอบแทนให้ เป็นต้น

รูปแบบของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังกล่าว สาเหตุระดับต้น ๆ ก็คือ การทุจริตคอร์รัปชันอันมีผลสืบเนื่องมาจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest) ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อิทธิพลจากอำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้กับตนเอง โดยที่ส่วนรวมต้องเสียประโยชน์ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้คั่งอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาได้มีประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปแอบแฝงหรือนำประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ซึ่งรวมถึงการนำเอาการมีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ หรือการมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือการนำความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องในการตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของการดำเนินงานที่เป็นกิจการส่วนรวมของรัฐ เช่น การบริหารงานภาครัฐหรือในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ แล้วการพิจารณาดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐได้นำประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นงานในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม<sup>2</sup> ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกับข้าราชการทางการเมืองที่มีอำนาจสูง ๆ การกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อการบริหาร และพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จึงเรียกได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบของการอันเนื่องมาจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นมะเร็งร้ายที่กำลังเล่นงานประเทศไทยอยู่ก็ว่าได้

<sup>2</sup> คู่มือการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้ดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน้า 8

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) แม้ว่าโดยสภาพแล้วมิได้เป็นการทุจริตคอร์รัปชันโดยสภาพ จะว่าไปแล้วก็มีลักษณะทำนองเดียวกับ กฎศีลธรรม ขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี หลักคุณธรรม จริยธรรม ที่บุคคลไม่ควรละเมิด และฝ่าฝืน แต่การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมถือได้ว่าเป็นปัจจัย สำคัญของการเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน จากการใช้อำนาจ ทางตำแหน่งหน้าที่ ในการทำประโยชน์ ให้กับตนเอง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม หรือรัฐ หรือทำให้ส่วนรวมไม่ได้รับ ประโยชน์เท่าที่ควร ดังที่ผ่านมาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยที่เป็นข่าวโด่งดังไปทั่วโลกและ ทำให้ทั่วโลกจับตามองประเทศไทย ในเหตุการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 สารเหตุประการหนึ่ง ก็มาจากผลการกระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การกระทำที่เข้าข่ายเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวมประกอบด้วยหลายลักษณะด้วยกัน ดังปรากฏตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ การเข้าเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้กับ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งตนมีอำนาจกำกับดูแล เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่ตนมีอำนาจกำกับดูแล รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทาน จากรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน และมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน ของธุรกิจเอกชนซึ่งโดยสภาพเป็นการขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดด้วย<sup>3</sup>

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งใน ภาครัฐ และภาคเอกชน และมีได้ว่าจะเป็นการคอร์รัปชันโดยสภาพดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว เพียงแต่เป็น ช่องทางที่นำไปสู่การคอร์รัปชันได้ง่ายและเกิดเป็นจำนวนมาก และจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ อย่างร้ายแรงหากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กระทำโดยผู้มีอำนาจ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กร ลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และเป็นลักษณะที่สมควรห้ามมิให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ ในสถานการณ์จริงแล้วยังมีอยู่จำนวนมากที่เป็นลักษณะที่ยังเป็นที่สงสัยว่า ตกกลงแล้วเป็นลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

และสมควรจะเป็นข้อห้ามปฏิบัติหรือไม่ สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม นั้นเป็นเพราะค่านิยมของสังคมประเทศไทยยังไม่ หลุดพ้น หรือเป็นอิสระจากระบบอุปถัมภ์ ประกอบกับคนไทยยังขาดความมีจิตสาธารณะ ซึ่งหาก เกิดประโยชน์ทับซ้อนระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ก็มักจะเลือกประโยชน์ ส่วนบุคคลก่อน และระบบอุปถัมภ์นั้นเองที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่น กรณีหัวหน้ารัฐบาลเอื้อประโยชน์ให้สายการบินแห่งหนึ่ง ในการประกอบธุรกิจ โดยที่สายการบินแห่งนั้นมีบริษัทซึ่งเป็นของตระกูลหัวหน้ารัฐบาลถือหุ้นอยู่ จนก่อให้เกิดรัฐต้องสูญเสียรายได้ ซึ่งแน่นอนว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการสร้างประโยชน์ให้กับ พวกพ้อง โดยประเทศชาติส่วนรวมต้องเสียประโยชน์ เช่นเดียวกับกรณีการรับทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใดที่ได้มาในลักษณะของการอุปถัมภ์ หรือสินน้ำใจ แต่จะถือได้ว่าเป็นลักษณะของ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือไม่ ซึ่งในกรณี การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนี้มีข้อพิจารณาว่าลักษณะอย่างไรจะเข้าข่ายอันเป็นลักษณะ ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมตามที่แนบสากลได้กำหนดไว้เป็น ประเด็นที่จะได้ทำการศึกษาวิจัยต่อไปในงานวิจัยชิ้นนี้

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามหลักของประเทศอังกฤษ และประเทศ สหรัฐอเมริกา กรณีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต กรณีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม กรณีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
4. ศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไข การกำหนดลักษณะที่เป็นการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 3. ขอบเขตการวิจัย

มุ่งศึกษาถึงแนวคิด หลักการ ความหมาย และขอบเขตของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (และแก้ไขเพิ่มเติม) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 4. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร โดยทำการค้นคว้า รวบรวมจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ประกอบด้วย บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำรากฎหมาย คำวินิจฉัย คำพิพากษา และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ นำมาเรียบเรียงโดยพรรณนาและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบทฤษฎีและแนวคิดการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม
2. ได้ทราบถึงหลักการการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554)
3. ได้ทราบแนวทางปรับปรุงแก้ไข การกำหนดลักษณะที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



## บทที่ 2

# ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

จากบทที่ผ่านมาได้ทราบถึงความเป็นมาและปัญหาของการคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไปบ้างแล้ว สำหรับในบทนี้จะได้อธิบายถึงความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ดังที่นักวิชาการทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศแต่ละท่านได้ให้ความหมายไว้ และได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวคิดพร้อมทั้งทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ดังนี้

### 1. ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และมองภาพรวมของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เราควรทำความเข้าใจ และทราบความหมายของคำที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวด้วย ในที่นี้ประกอบด้วย “ประโยชน์ส่วนบุคคล” และ “ประโยชน์ส่วนรวม”

**ประโยชน์ส่วนบุคคล** (private or personal interest) หมายถึง การที่บุคคลทั่วไปในสถานะเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานะเอกชนได้ทำกิจกรรมหรือได้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ครอบครัว ญาติ เพื่อนหรือของกลุ่มในสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกอบอาชีพ การทำธุรกิจ การค้า การลงทุน เพื่อหาประโยชน์ในทางการเงินหรือในทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น<sup>5</sup>

**ประโยชน์ส่วนรวม** หรือประโยชน์สาธารณะ (public interest) หมายถึง การที่บุคคลใด ๆ ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

---

<sup>5</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช. คู่มือ การปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้ดำเนินกิจการที่เป็น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 100 แห่งกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง 2555 หน้า 7

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ) ได้กระทำการใด ๆ ตามหน้าที่หรือได้ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการดำเนินการในอีกส่วนหนึ่งที่แยกออกมาจากการดำเนินการตามหน้าที่ในสถานะของเอกชน การกระทำการใด ๆ ตามหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือการรักษาประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ของรัฐ<sup>6</sup>

ดังนั้น การที่บุคคลใด ๆ ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการกีดกันในตำแหน่งหน้าที่ หรือแยกออกมาจากการดำเนินการตามหน้าที่ในสถานะของเอกชน การกระทำการใด ๆ นั้น ตามหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือการรักษาประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ของรัฐ แต่การปฏิบัติภารกิจในตำแหน่งหน้าที่นั้นก่อให้เกิดผลได้เสียส่วนตัวแก่บุคคลนั้น หรือผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ซึ่งผลประโยชน์ได้เสียส่วนบุคคลดังกล่าว มีอิทธิพลต่อการทำให้การตัดสินใจหรือการกระทำภารกิจในตำแหน่งหน้าที่นั้นขาดความเที่ยงธรรม เป็นกลาง ลักษณะเหล่านี้จึงเป็นที่มาของพฤติการณ์ และความหมาย ที่เรียกว่า การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ “Conflict of interest” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึง ผลประโยชน์ทับซ้อน การขัดกันแห่งผลประโยชน์ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายด้วย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อาทิ

**Michael McDonald** นักวิชาการด้านจริยธรรม แห่งมหาวิทยาลัย British Columbia และผู้อำนวยการ Centre for Applied Ethics ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Conflict of Interest” หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือ นักวิชาชีพ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากพอจนเห็นได้ว่ากระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงไปตรงมา โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private interest) หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (personal interest) การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐและย้ำว่าเป็นประเด็นการขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่<sup>7</sup>

<sup>6</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช. คู่มือ การปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้ดำเนินกิจการที่เป็น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 100 แห่งกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สหมิตรพรินดีแอนด์พับลิคซิง 2555 หน้า 7-8

<sup>7</sup> <http://www.michita.com/space/en/columns/peopleandorganisational/57--conflict-of-interest> อ้างถึง ใน เพลินตา ดันรังสรรค์ “กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest” *มูลนิธิ ก.ย.-ศ.ค.* 52 : 53 – 65 หน้า 55

**Kenneth Kernaghan** ได้ให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ว่า หมายถึงสถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประโยชน์ส่วนบุคคลและได้ใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับประโยชน์ส่วนบุคคลนั้น<sup>8</sup>

**Sandra William** ได้ให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ว่า หมายถึงการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ<sup>9</sup>

**ดร.วิทย์กร เชียงกุล** ได้ให้ความหมายของ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม<sup>10</sup>

**รศ. ดร. นิยม รัฐมฤต** ได้ให้ความหมายของ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคล เช่น นายความ นักการเมือง ผู้บริหาร หรือผู้อำนวยการของบริษัท มีผลประโยชน์ทางวิชาชีพหรือส่วนตัวแข่งกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งการมีผลประโยชน์แข่งกันเช่นว่า ทำให้การทำหน้าที่โดยไม่ลำเอียงทำได้ยาก แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานการกระทำที่ไม่เหมาะสม<sup>11</sup>

**ผศ.ดร. พงศ์ไพจิต** ได้อธิบายความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง การทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่

<sup>8</sup> Cooper, Terry L. (1990). The Responsible Administration to Ethics for the Administrative Role. (3 rd ed.). California : Jossey-Bass Inc. อ้างถึงใน ชีรภัทร เสรีธรรม์ *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร 2549 หน้า 108

<sup>9</sup> William, Sandra. (1985). Conflict of Interest : The Ethics Dilemma in Politics. Vermont : Gower Publishing Company. อ้างถึงใน ชีรภัทร เสรีธรรม์ *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร 2549 หน้า 108

<sup>10</sup> ข้อมูลงานวิจัยด้านการเมืองการปกครองของสถาบันพระปกเกล้าเรื่อง “นโยบายของรัฐบาลด้าน เศรษฐกิจ : การทับซ้อนของประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest)” (<http://witayakornclub.wordpress.com>) อ้างถึงใน เพลินดา ตันรังสรรค์ “กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest” *จตุรนิติ ก.ย.-ค.ศ. 52* : 53–65 หน้า 54

<sup>11</sup> สำนักกำกับและตรวจสอบ พัฒนาการด้านจริยธรรมของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2553 หน้า 31

กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครัวยุติธรรมเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับ สัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้ สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ คือ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จาก ภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมือง ร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะ ประมูลสามารถทำกำไรเกินควรได้ การคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ ได้กลายเป็นแหล่ง หารายได้จากการคอร์รัปชันที่สำคัญของนักการเมือง และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง<sup>12</sup>

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่ม ของประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ได้ให้ความหมายของการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม ว่าเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่กับผลประโยชน์ ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐผู้หนึ่งผู้ใด โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์เกี่ยวข้อง เป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงานหน้าที่หรือความรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ ในทางที่ไม่เหมาะสม<sup>13</sup>

กล่าวโดยสรุป จากนิยามความหมายตามที่นักวิชาการแต่ละท่านได้กล่าวไว้แล้ว นั้น ตามความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนมองว่าการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวม หมายถึง พฤติการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติ หน้าที่แทนรัฐ ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม หรือไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากมีประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้สาธารณะหรือส่วนรวม ต้องเสีย ประโยชน์ หรือไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งพฤติการณ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เกิดจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1. ต้องมีประโยชน์ ส่วนบุคคล 2. ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือสาธารณะ ซึ่งต้องมีความเป็นกลางโดยยึดประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม เป็นสำคัญ 3. ต้องมี การเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นทางการ จนทำให้การตัดสินใจเบี่ยงเบนมาตรฐานการ ปฏิบัติหน้าที่

<sup>12</sup> สำนักกำกับและตรวจสอบ พัฒนาการด้านจริยธรรมของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2553 หน้า 30-31

<sup>13</sup> เมธี ครองแก้ว “ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม: การรับมือกับการทุจริตจาก ผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย” วารสารวิชาการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบการ ทุจริตแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ปีที่ 1 มกราคม 2551 : หน้า 36

## 2. ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

### 2.1 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทย

ประเทศไทย นับตั้งแต่ ค.ศ.1980 มีเรื่องราวเป็นจำนวนมากที่ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความซื่อตรงในภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐมนตรีบางคนยอมรับของขวัญและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นซึ่งก่อให้เกิด หรืออาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรืออดีตนักการเมือง บางคนหลังจากออกจากตำแหน่งแล้ว ได้เข้าดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชนซึ่งตน ได้มีส่วนในการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจระหว่างที่ตนยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ จากกรณีต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรี Jonh Major แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานในชีวิตสาธารณะ (The committee on standards in public life) ในปี ค.ศ.1994 ซึ่งมี Lord Nolan เป็นประธาน (โดยเรียกย่อว่า Nolan Committee) โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบพิจารณาเกี่ยวกับมาตรฐานความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะทั้งหลาย รวมถึงการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเงิน และการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในการจัดระบบซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้มั่นใจในมาตรฐานสูงสุดของความถูกต้องเหมาะสมในชีวิตสาธารณะ (The highest standards of propriety in public life) นายกรัฐมนตรี Jonh Major ได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานผลการพิจารณาภายใน 6 เดือนนับแต่ได้รับการแต่งตั้ง

ในรายงานผลการพิจารณาลำดับที่หนึ่ง (First Report of the committee on standards in public life) ได้จำแนกแยกแยะผลการศึกษาออกเป็นส่วน ๆ ซึ่งประกอบด้วยความประพฤติของรัฐมนตรี ข้าราชการ และสมาชิกรัฐสภา และได้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความประพฤติของรัฐมนตรี ซึ่งได้นำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติม QPM จนมีเนื้อหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเนื้อหาดังกล่าวมีหลักการที่อยู่เบื้องหลัง 2 ประการคือ

1. รัฐมนตรีจะต้องมั่นใจว่าไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะเกิดขึ้นหรือปรากฏว่าจะเกิดขึ้น

2. รัฐมนตรีจะต้องหลีกเลี่ยงการรับของขวัญ หรือความเอื้อเฟื้อเพื่อแผ่ไพศ ใด ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือทำให้ตนตกอยู่ภายใต้การผูกพันที่ไม่เหมาะสม

แต่การทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ก็ยังมีได้หมดไปจากประเทศไทยดังประกฏการณ์ ปี 2552 ประเทศไทย

ประสบปัญหาคอร์รัปชันอย่างหนักในวงการ การเมือง ที่เรียกกันติดปากว่า “The 2009 Expenses Scandal” และตามด้วยเหตุการณ์ที่เรียกว่า “The 2010 Cash for Influence Scandal” ก็เกิดปะทุขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งสองกรณี ทำให้ชาวอังกฤษหมดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อระบบการเมืองและรัฐสภาของประเทศไปพอสมควร ฝ่ายรัฐบาลอังกฤษจึงพยายามหาทางแก้ปัญหาเพื่อแก้ไขภาพลักษณ์และเพื่อขจัดปัญหาคอร์รัปชันให้หมดไป รัฐบาลพรรคแรงงานอังกฤษใน ขณะนั้นจึงได้เสนอให้มีการตรากฎหมาย The Bribery Act 2010 ขึ้น ถือว่าเป็น “มิตินใหม่” ของการต่อต้านคอร์รัปชันของอังกฤษโดยกฎหมาย Bribery Act 2010 มีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับการขจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่บังคับใช้มาจนปัจจุบัน<sup>14</sup>

## 2.2 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการขจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำในลักษณะของการขจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่ามีที่มาจากแนวทางขั้นพื้นฐานของสภาองเกรส (Congress) ซึ่งเป็นการจัดการกับสมาชิกที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างเข้มงวดและมุ่งมั่น ในการสร้างระบบและกลไกในการควบคุม และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมอย่างจริงจัง แต่ถึงกระนั้น การกระทำในลักษณะของการขจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ก็ยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่อย่างแพร่หลาย เช่น กรณีที่นายไปรษณีย์ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ โดยกระทำการให้ตนเองได้รับการยกเว้นค่าไปรษณีย์ หรือกรณีที่พนักงานเก็บภาษีสุรา ที่เป็นเจ้าของร้านสุรา ละเว้นการเก็บภาษีให้กับบรรดาผู้ผลิตสุรา หรือกรณีเจ้าหน้าที่ศุลกากรบางคนประกอบการพาณิชย์อย่างชัดเจน หลังจากนั้นหลักจริยธรรมในภาครัฐบาลและกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดต่าง ๆ จึงค่อยพัฒนาขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งในปัจจุบันได้กระจายและมีผลโดยทั่วไป ประมวลจริยธรรมฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้บังคับกับผู้อำนวยการระบบการไปรษณีย์กลางของประเทศ (Postmaster General) ในปี ค.ศ. 1829 การผสมผสานกันระหว่างประมวลจริยธรรมและกฎข้อบังคับต่าง ๆ มีความประสงค์จะเป็นข้อจำกัดเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักจริยธรรมจรรยาบรรณสำหรับพนักงานและลูกจ้างของรัฐบาล ได้ถูกกำหนดอยู่ในคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 14 (Executive Order 12674, as amended October 17, 1990) ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act of 1989) และกฎข้อบังคับที่ออกโดยหน่วยงานจริยธรรมภาครัฐ ในปี ค.ศ. 1992 ในคำสั่งของฝ่าย

<sup>14</sup> ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2, The UK’s Bribery Act 2010: มิตินใหม่แห่งการต่อต้านคอร์รัปชัน ค้นคืน 25 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/eyu/UD>

บริหารดังกล่าวได้จัดการในเรื่องของการรับผลประโยชน์ และในเรื่องของการพ้นจากภาระหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ตำแหน่งหน้าที่สาธารณะสำหรับผลประโยชน์ส่วนตัวและไม่ให้ถือครองผลประโยชน์ทางการเงินที่ขัดแย้งต่อการปฏิบัติในภาระหน้าที่ของพวกเขา รวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือรับของขวัญ สำหรับบทบาทผู้อื่น ๆ ก็จะจัดการเกี่ยวกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ รวมทั้งการจ่ายและรับสินบนที่เป็นการกระทำผิดทางอาญา การได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนจากแหล่งภายนอกรัฐบาลที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เช่น การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนพรรคพวกส่วนตัวในเรื่องเฉพาะที่ซึ่งสหพันธรัฐมีผลประโยชน์อยู่ด้วย กฎหมายได้ประยุกต์ปรับใช้กับทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและคนที่จ่ายให้ด้วย (18 U.S.C § 201, 203, 207, 208) ซึ่งในที่สุดเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะต้องหลีกเลี่ยงการฝ่าฝืนกฎหมายที่จะปรากฏขึ้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติตาม

### 2.3 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของไทย

สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์มาแต่โบราณ ซึ่งมักจะไม่จำแนกระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวม หรือระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นทัศนคติและพฤติกรรมของคนไทยจึงให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยในเรื่องพฤติกรรมหรือการกระทำที่เข้าข่ายการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งสามารถที่จะพิจารณาได้จากพฤติกรรมที่ปรากฏตั้งแต่ในสมัยที่ประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือในสมัยนั้นสภาพทางเศรษฐกิจเริ่มมีการขยายตัวทางการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น โดยกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุด คือ กลุ่มของกรมหมื่น และขุนนาง เนื่องจากได้อาศัยอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการติดต่อและการค้ากับต่างประเทศ แสวงหาประโยชน์และความมั่งคั่งสำหรับตนเองได้อย่างเต็มที่ ต่อมาช่วงหลังเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัญหาของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ก็ยังปรากฏให้เห็นโดยพิจารณาได้จากพฤติกรรมที่ปรากฏในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลแต่ละยุคสมัยอยู่เนือง ๆ สภาพปัญหาของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ได้รับการแก้ไข โดยที่ผ่านมามีบทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่สร้างกลไกสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนของจริยธรรมและการป้องกันมิให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกรัฐสภา และรัฐมนตรีรับสัมปทานหรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ และห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนบริษัทเกินจำนวนที่กำหนด หากเกินต้องโอนให้บริษัทจัดการทรัพย์สินเพื่อผู้อื่น (blind trust) บริหารแทน รวมทั้งการกำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะต้องมีส่วนสำคัญเกี่ยวกับการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ในหมวด 9 มาตรา 100 - 103 โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะสนองตอบตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จะสิ้นผลไป แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการที่เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกันกับที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในสาระสำคัญแทบทั้งสิ้น

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีบทบัญญัติทางกฎหมาย หรือมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ออกมาควบคุมและป้องกันต่อการกระทำที่เป็นปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งมีบทลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 152) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 74) กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ เป็นต้น

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม คือพฤติกรรมที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากมีประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้สาธารณะหรือส่วนรวม ต้องเสียประโยชน์ หรือไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งเป็นเรื่องของหลักคุณธรรม จริยธรรม ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องยึดเป็นที่ตั้งและถือปฏิบัติ ในที่นี้ประกอบด้วย



### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในต่างประเทศ

#### 3.1.1 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

“จริยธรรม” หมายถึง “ธรรมที่เป็นข้อควรปฏิบัติ” มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง ตามประมวลจริยธรรมจะต้องสะท้อนหลักสำคัญของ “จรรยาบรรณ” ที่หมายถึงประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ โดยจะกำหนดเป็นสิ่งที่ควรทำ และสิ่งที่ไม่ควรทำ ที่ชัดเจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จริยธรรมเป็นแนวคิดที่ต้องการควบคุมพฤติกรรมของคน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมต้องอยู่ภายใต้ระบบจริยธรรมซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการยึดมั่นในความเป็นวิชาชีพนิยม (Professionalism) นั่นคือ ระบบคุณค่าที่ทำให้บุคคลผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ เล็งถึงความสำคัญของการประกอบวิชาชีพอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจริยธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

แมกซ์ เวเบอร์ นักสังคมวิทยาการเมืองชาวเยอรมัน ได้กล่าวถึงนักการเมืองในฐานะอาชีพหนึ่ง โดยแบ่งนักการเมืองอาชีพออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้มีชีวิตเพื่อการเมือง (Live for Politics) และผู้ที่อาศัยและหากินจากการเมือง (Live from Politics)<sup>15</sup>

การมีชีวิตเพื่อการเมือง หมายถึง นักอุดมการณ์ที่ได้รับความสุขจากการเข้าไปเล่นการเมือง อาสาเข้ามาทำงานการเมืองแทนเพื่อนพ้องน้องพี่ในท้องถิ่นของตัวเอง ส่วนใหญ่คนเหล่านี้จะหวังดีต่อระบอบประชาธิปไตย และประเทศชาติอย่างแท้จริง คนเหล่านี้อาจตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง หรืออาจจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วเพื่อเข้าสู่การมีอำนาจรัฐ โดยมองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ว่าควรได้รับอะไรบ้าง กลุ่มที่มีชีวิตเพื่อการเมืองจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการ ตรวจสอบกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ว่าเหมาะสมหรือไม่ หากกฎหมายฉบับใดคืออยู่แล้วก็จะปล่อยให้ผ่านไป หากฉบับใดไม่ทันสมัยก็จะเสนอให้มีการร่างแก้ไขใหม่เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ ได้ประโยชน์มากที่สุด ขณะที่ผู้ที่อาศัยและหากินจากการเมือง คือคนที่ไม่รู้ว่าประชาธิปไตย คืออะไร ลงเล่นการเมืองเพราะหวังผลประโยชน์ต่างๆ ที่เอื้อให้ตนได้เหมือนที่เห็นคนอื่นได้ ที่สุดแล้วนักการเมืองกลุ่มนี้ก็กลายเป็นคนที่ไม่หวังดีต่อระบอบประชาธิปไตย และไม่หวังดีต่อประเทศชาติโดยไม่รู้ตัว คนกลุ่มนี้จะรวมกลุ่มกันตั้งพรรคการเมือง แล้วใช้พรรคการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้องอย่างซึ่งหน้า โดยใช้

<sup>15</sup> สำนักกำกับและตรวจสอบ พัฒนาการด้านจริยธรรมของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายเป็นเครื่องมือ เช่นออกกฎหมายใหม่ หรือพยายามหาว่ากฎหมายมีช่องว่างอย่างไรที่จะปฏิบัติได้บ้าง

เวเบอร์ มองว่าจริยธรรมที่น่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องการเมืองเนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจ จึงได้แก่ จริยธรรมว่าด้วยความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ (Ethics of Principled Conviction) และจริยธรรมว่าด้วยความรับผิดชอบ(Ethics of Responsibility)

หลักจริยธรรมทั้งสองอย่างมีความเกี่ยวพันกันในลักษณะที่ว่า หากมีความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ แต่ไม่มีความรับผิดชอบต่อการทำที่เกิดจากความรู้สึกเช่นนั้น คนที่มีความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการจะได้รับความเคารพ แต่จะไม่มีใครยอมให้เป็น “นักการเมือง” ถ้าไม่มีความรับผิดชอบต่อเพราะอาจใช้ความรุนแรงจากการที่มีอำนาจที่ชอบธรรม โดยไม่คำนึงถึงผลที่ตามมา นักการเมืองที่มีความเชื่อรุนแรง (Conviction politician) เป็นบุคคลอันตราย

ในทัศนะของเวเบอร์ นักการเมืองควรมีคุณสมบัติเด่น 3 ประการ<sup>16</sup> คือ

1. มีอารมณ์ผูกพันแน่นแน่ว จริงจังต่ออุดมการณ์ (Passion) ซึ่งหมายความว่า นักการเมืองจะต้องรู้สึกห่วง กังวล เอาใจใส่ต่อสิ่งที่เขาจะสู้ คำว่า passion ไม่ใช่อารมณ์ที่เกิดจากความตื่นเต้นที่ไร้ความหมายหรือเป็นเพียงเจตคติภายในเท่านั้น แม้แต่การปฏิบัติที่ปราศจากความรับผิดชอบต่อก็ไม่แน่ว่าเป็น passion

2. มีความรับผิดชอบต่อ (Responsibility) จริยธรรมของความรับผิดชอบต่อตัวที่ชี้ให้เห็นว่า นักการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่ออุดมการณ์หรือไม่

3. มีวิจรรณญาณ (Judgment) ซึ่งหมายถึงความถึงความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งความไม่หวั่นไหวและความสงบ แต่ตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริง การขาดวิจรรณญาณเป็นบาปหนักอย่างหนึ่งของนักการเมือง เป็นสิ่งที่ทำให้ไร้ประสิทธิภาพทางการเมือง

โดยสรุป การที่จะเป็นนักการเมืองที่ดี และเป็นนักการเมืองโดยเนื้อแท้เพื่อสร้างประโยชน์ให้กับประเทศชาติ บ้านเมืองนั้น นักการเมืองจึงจำเป็นต้องมีจริยธรรมของนักการเมือง อันประกอบไปด้วย ความรับผิดชอบต่อ มีวิจรรณญาณ และมีอุดมการณ์อย่างจริงจังเป็นเครื่องกำกับ ความหลงตัวเองเป็นสิ่งที่คุกคามอาชีพการเมือง ทำให้ขาดความเป็นกลาง ขาดความรับผิดชอบต่อ และจะเป็นไปเพื่อการสร้างภาพของทางการเมือง

<sup>16</sup> มนตรี เจนวิทย์การ จริยธรรมนักการเมือง : แนวคิดเพื่อการศึกษาวิจัยในกรณีของประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง จริยธรรมในวิชาชีพ 2540 คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลหน้า 8

สภาขุนนางหรือวุฒิสภาอังกฤษได้มอบให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานชีวิตสาธารณะ (Committee on Standards in Public Life) วุฒิสภา ศึกษาและกำหนดหลักการทั่วไปแห่งการประพฤติตนของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะไว้ 7 ประการ ดังนี้<sup>17</sup>

1. การไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน (Selflessness) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงตัดจิตใจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยไม่ควรหวังผลให้ตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องได้รับประโยชน์ที่เป็นเงินหรือสิ่งของอื่น

2. ความซื่อตรง (Integrity) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องไม่มีพันธะทางการเงินหรือข้อผูกมัดอื่น ๆ กับบุคคลหรือองค์กรภายนอก อันจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

3. การไม่มีอคติ (Objectivity) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงดำเนินการสาธารณะโดยเลือกในสิ่งที่ถูกต้องตามหลักคุณธรรม ซึ่งรวมถึง การแต่งตั้งบุคคลภายนอก การคัดเลือกผู้ชนะการประมูลในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการแนะนำบุคคลเพื่อรับรางวัลและประโยชน์ตอบแทน

4. การมีสำนึกรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติตามหน้าที่ (Accountability) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตนที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ และต้องยินยอมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ในทุกระดับที่เหมาะสม

5. ความเปิดเผยและจริงใจ (Openness) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงตัดสินใจและกระทำการใด ๆ โดยเปิดเผย มีเหตุผลรองรับ และจำกัดการให้ข้อมูลเฉพาะในกรณีที่เป็นความต้องการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

6. ความซื่อสัตย์ (Honesty) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่เปิดเผยผลประโยชน์หรือทรัพย์สินส่วนตัวที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานสาธารณะให้สาธารณชนทราบ และพึงดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของส่วนรวม

7. ความเป็นผู้นำ (Leadership) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงส่งเสริมและสนับสนุนหลักการเหล่านี้ด้วยการปฏิบัติตนเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างที่ดี

กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงตัดจิตใจ หรือใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ซื่อตรง ไม่มีอคติ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยไม่หวังผลประโยชน์ให้กับตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้อง และต้องมีความรับผิดชอบต่อตัดสินใจและการกระทำของตน

<sup>17</sup> วีรวิท คงศักดิ์ มาตรฐานจริยธรรมของนักการเมือง คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา 2553

พร้อมทั้งเปิดเผยและยินยอมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามภาระหน้าที่เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างที่ดี

### 3.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางจริยธรรม<sup>18</sup>

โคลเบอร์ก (Lawrence Kohlberg) ได้ศึกษาวิจัยพัฒนาการทางจริยธรรมตามแนวทฤษฎีของพิวาเจต์ แต่โคลเบอร์กได้ปรับปรุงวิธีวิจัย การวิเคราะห์ผลรวมและได้วิจัยอย่างกว้างขวางในประเทศอื่นที่มีวัฒนธรรมต่างไปวิธีการวิจัย จะสร้างสถานการณ์สมมติปัญหาทางจริยธรรมที่ผู้ตอบยากที่จะตัดสินใจได้ว่า “ถูก” “ผิด” “ควรทำ” “ไม่ควรทำ” อย่างเด็ดขาดเพราะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง การตอบจะขึ้นกับวัยของผู้ตอบเกี่ยวกับความเข้าใจในบทบาทของผู้แสดงพฤติกรรมในเรื่องค่านิยม ความสำนึกในหน้าที่ในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม ความยุติธรรมหรือหลักการที่ตนยึดถือ

โคลเบอร์ก ให้คำจำกัดความ ของจริยธรรมว่า จริยธรรมเป็นความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความถูกผิด และเกิดขึ้นจากขบวนการทางความคิดอย่างมีเหตุผล ซึ่งต้องอาศัยวุฒิภาวะทางปัญญาและเชื่อว่าพัฒนาการทางจริยธรรมเป็นผลจากการพัฒนาการของโครงสร้างทางความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรม นอกจากนั้น โคลเบอร์ก ยังพบว่า ส่วนมากการพัฒนาทางจริยธรรมของเด็กจะไม่ถึงขั้นสูงสุดในอายุ 10 ปี แต่จะมีการพัฒนาขึ้นอีกหลายขั้นจากอายุ 11-25 ปี การใช้เหตุผลเพื่อการตัดสินใจที่จะเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง จะแสดงให้เห็นถึงความเจริญของจิตใจของบุคคลการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรม ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของสังคมใดสังคมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการใช้เหตุผลที่ลึกซึ้งยากแก่การเข้าใจยิ่งขึ้นตามลำดับของวุฒิภาวะทางปัญญา นอกจากนี้ โคลเบอร์กยังได้ศึกษาการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมของเยาวชนอเมริกัน อายุ 10 -16 ปี และได้แบ่งพัฒนาการทางจริยธรรมออกเป็น 3 ระดับ (Levels) แต่ละระดับแบ่งออกเป็น 2 ขั้น (Stages) ดังนั้นพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบอร์ก มีทั้งหมด 6 ขั้น คำอธิบายของระดับและขั้นต่าง ๆ ของพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบอร์ก มีดังต่อไปนี้

**ระดับที่ 1** ระดับก่อนมีจริยธรรมหรือระดับก่อนกฎเกณฑ์สังคม (Pre - Conventional Level) ระดับนี้เด็กจะรับกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของพฤติกรรมที่ “ดี” “ไม่ดี” จากผู้มีอำนาจเหนือตน เช่น บิดามารดา ครูหรือเด็กโต และมักจะคิดถึงผลตามที่จะนำรางวัลหรือการลงโทษ พฤติกรรม “ดี” คือ พฤติกรรมที่แสดงแล้วได้รางวัล พฤติกรรม “ไม่ดี” คือ พฤติกรรมที่แสดงแล้วได้รับโทษ

<sup>18</sup> สำนักกำกับและตรวจสอบ พัฒนาการด้านจริยธรรมของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยบุคคลจะตอบสนองต่อกฎเกณฑ์ซึ่งผู้มีอำนาจทางกายเหนือตนเอง กำหนดขึ้น จะตัดสินใจเลือกแสดงพฤติกรรมที่เป็นหลักต่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงผู้อื่นจะพบในเด็ก 2-10 ปี โคลเบอร์กแบ่งพัฒนาการทางจริยธรรม ระดับนี้เป็น 2 ชั้น คือ

ชั้นที่ 1 การถูกลงโทษและการเชื่อฟัง (Punishment and Obedience Orientation) เด็กจะยอมทำตามคำสั่งผู้มีอำนาจเหนือตนโดยไม่มีเงื่อนไขเพื่อไม่ให้ตนถูกลงโทษ ชั้นนี้แสดงพฤติกรรมเพื่อหลบหลีกการถูกลงโทษ เพราะกลัวความเจ็บปวด ยอมทำตามผู้ใหญ่ เพราะมีอำนาจทางกายเหนือตน อธิบายได้ว่า ในชั้นนี้เด็กจะใช้ผลตามของพฤติกรรมเป็นเครื่องชี้ว่า พฤติกรรมของตน “ถูก” หรือ “ผิด” เป็นต้นว่า ถ้าเด็กถูกทำโทษก็จะคิดว่าสิ่งที่ตนทำ “ผิด” และจะพยายามหลีกเลี่ยงไม่ทำสิ่งนั้นอีก พฤติกรรมใดที่มีผลตามด้วยรางวัลหรือคำชม เด็กก็จะคิดว่าสิ่งที่ตนทำ “ถูก” และจะทำซ้ำอีกเพื่อหวังรางวัล

ชั้นที่ 2 กฎเกณฑ์เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของตน (Instrumental Relativist Orientation) ใช้หลักการแสวงหารางวัลและการแลกเปลี่ยน บุคคลจะเลือกทำตามความพอใจของตนเองโดยให้ความสำคัญของการได้รับรางวัลตอบแทน ทั้งรางวัลที่เป็นวัตถุหรือการตอบแทนทางกาย วาจา และใจโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องของสังคม ชั้นนี้แสดงพฤติกรรมเพื่อต้องการผลประโยชน์สิ่งตอบแทน รางวัล และสิ่งแลกเปลี่ยน เป็นสิ่งตอบแทน ในชั้นนี้เด็กจะสนใจทำตามกฎข้อบังคับ เพื่อประโยชน์หรือความพอใจของตนเอง หรือทำดีเพราะอยากได้ของตอบแทน หรือรางวัล ไม่ได้คิดถึงความยุติธรรมและความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น หรือความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้อื่น พฤติกรรมของเด็กในชั้นนี้ทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง แต่มักจะเป็นการแลกเปลี่ยนกับคนอื่น เช่น ประโยค “ถ้าเธอทำให้ฉัน ฉันจะให้.....”

ระดับที่ 2 ระดับจริยธรรมตามกฎเกณฑ์สังคม (Conventional Level) พัฒนาการจริยธรรมระดับนี้ผู้ทำถือว่าการประพฤติตนตามความคาดหวังของผู้ปกครอง บิดามารดา กลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกหรือของชาติ เป็นสิ่งที่ควรจะทำหรือทำความผิด เพราะกลัวว่าตนจะไม่เป็นที่ยอมรับของผู้อื่น ผู้แสดงพฤติกรรมจะไม่คำนึงถึงผลตามที่จะเกิดขึ้นแก่ตนเอง ถือว่าความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดีเป็นสิ่งสำคัญ ทุกคนมีหน้าที่จะรักษามาตรฐานทางจริยธรรม โดยบุคคลจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมที่ตนเองอยู่ ตามความคาดหวังของครอบครัวและสังคม โดยไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นขณะนั้นหรือภายหลังก็ตาม จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมโดยคำนึงถึงจิตใจของผู้อื่นจะพบในวัยรุ่นอายุ 10 -16 ปี โคลเบอร์กแบ่งพัฒนาการทางจริยธรรม ระดับนี้เป็น 2 ชั้น คือ ชั้นที่ 3 และชั้นที่ 4

ชั้นที่ 3 ความคาดหวังและการยอมรับในสังคม สำหรับ “เด็กดี” (Interpersonal Concordance of “Good boy , nice girl” Orientation) บุคคลจะใช้หลักทำตามผู้อื่น

เห็นชอบ ใช้เหตุผลเลือกทำในสิ่งที่กลุ่มยอมรับโดยเฉพาะเพื่อน เพื่อเป็นที่ชื่นชมและยอมรับของเพื่อน ไม่เป็นตัวของตัวเอง คล้อยตามการชักจูงของผู้อื่น เพื่อต้องการรักษาสัมพันธภาพที่ดี พบในวัยรุ่นอายุ 10-15 ปี ขั้นนี้แสดงพฤติกรรมเพื่อต้องการเป็นที่ยอมรับของหมู่คณะ การช่วยเหลือผู้อื่นเพื่อให้เขาพอใจ และยกย่องชมเชย ทำให้บุคคลไม่มีความเป็นตัวของตัวเองชอบคล้อยตามการชักจูงของผู้อื่น โดยเฉพาะกลุ่มเพื่อน

พัฒนาการทางจริยธรรมขั้นนี้เป็นพฤติกรรมของ “คนดี” ตามมาตรฐานหรือความคาดหวังของบิดา มารดาหรือเพื่อนวัยเดียวกัน พฤติกรรม “ดี” หมายถึง พฤติกรรมที่จะทำให้ผู้อื่นชอบและยอมรับ หรือไม่ประพฤติดิเพราะเกรงว่าพ่อแม่จะเสียใจ

ขั้นที่ 4 กฎและระเบียบ (“Law-and-order” Orientation) จะใช้หลักทำตามหน้าที่ของสังคม โดยปฏิบัติตามระเบียบของสังคมอย่างเคร่งครัด เรียนรู้การเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมปฏิบัติตามหน้าที่ของสังคมเพื่อดำรงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ในสังคม พบในอายุ 13-16 ปี ขั้นนี้แสดงพฤติกรรมเพื่อทำตามหน้าที่ของสังคม โดยบุคคลรู้ถึงบทบาทและหน้าที่ของเขาในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมนั้น จึงมีหน้าที่ทำตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สังคมกำหนดให้หรือคาดหมายไว้

เหตุผลทางจริยธรรมในขั้นนี้ ถือว่าสังคมจะอยู่ด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย ต้องมีกฎหมายและข้อบังคับ คนดีหรือคนที่มีพฤติกรรมถูกต้องคือ คนที่ปฏิบัติตามระเบียบบังคับหรือกฎหมาย ทุกคนควรเคารพกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของสังคม

**ระดับที่ 3** ระดับจริยธรรมตามหลักการด้วยวิจารณญาณ หรือระดับเหนือกฎเกณฑ์สังคม (Post - Conventional Level) พัฒนาการทางจริยธรรมระดับนี้ เป็นหลักจริยธรรมของผู้มีอายุ 20 ปี ขึ้นไปผู้ทำหรือผู้แสดงพฤติกรรมได้พยายามที่จะตีความหมายของหลักการและมาตรฐานทางจริยธรรมด้วยวิจารณญาณ ก่อนที่จะยึดถือเป็นหลักของความประพฤติที่จะปฏิบัติตามการตัดสินใจ “ถูก” “ผิด” “ไม่ควร” มาจากวิจารณญาณของตนเองปราศจากอิทธิพลของผู้มีอำนาจหรือกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิก กฎเกณฑ์ – กฎหมาย ควรจะตั้งบนหลักความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกของสังคมที่ตนเป็นสมาชิก ทำให้บุคคลตัดสินใจขัดแย้งของตนเองโดยใช้ความคิดไตร่ตรองอาศัยค่านิยมที่ตนเชื่อและยึดถือเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจจะปฏิบัติตามสิ่งที่สำคัญมากกว่าโดยมีกฎเกณฑ์ของตนเองซึ่งพัฒนามาจากกฎเกณฑ์ของสังคม เป็นจริยธรรมที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปโคลเบิร์ต แบ่งพัฒนาการทางจริยธรรม ระดับนี้เป็น 2 ขั้น คือ ขั้นที่ 5 และขั้นที่ 6

ขั้นที่ 5 สัญญาสังคมหรือหลักการทำตามคำมั่นสัญญา (Social Contract Orientation) บุคคลจะมีเหตุผลในการเลือกกระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์ของคนหมู่มาก ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น สามารถควบคุมตนเองได้ เคารพการตัดสินใจที่จะกระทำด้วยตนเอง ไม่ถูกควบคุม

จากบุคคลอื่นมีพฤติกรรมที่ถูกต้องตามค่านิยมของตนและมาตรฐานของสังคม ถือว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงได้โดยพิจารณาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก พบได้ในวัยรุ่นตอนปลายและวัยรุ่นผู้ใหญ่ ชั้นนี้แสดงพฤติกรรมเพื่อทำตามมาตรฐานของสังคม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว โดยบุคคลเห็นความสำคัญของคนหมู่มากจึงไม่ทำตนให้ขัดต่อสิทธิอันพึงมีได้ของผู้อื่น สามารถควบคุมบังคับใจตนเองได้ พฤติกรรมที่ถูกต้องจะต้องเป็นไปตามค่านิยมส่วนตัว ผสมผสานกับมาตรฐานซึ่งได้รับการตรวจสอบและยอมรับจากสังคม

ชั้นนี้เน้นถึงความสำคัญของมาตรฐานทางจริยธรรมที่ทุกคนหรือคนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกสมควรที่จะปฏิบัติตาม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และสิทธิของบุคคลก่อนที่จะใช้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรม ได้ใช้ความคิดและเหตุผลเปรียบเทียบว่าสิ่งไหนผิดและสิ่งไหนถูก ในชั้นนี้การ “ถูก” และ “ผิด” ขึ้นอยู่กับค่านิยมและความคิดเห็นของบุคคลแต่ละบุคคล แม้ว่าจะเห็นความสำคัญของสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างบุคคล แต่เปิดให้มีการแก้ไขโดยคำนึงถึงประโยชน์และสถานการณ์แวดล้อมในขณะนั้น

ขั้นที่ 6 หลักการคุณธรรมสากล (Universal Ethical Principle Orientation) เป็นขั้นที่เลือกตัดสินใจที่จะกระทำโดยยอมรับความคิดที่เป็นสากลของผู้เจริญแล้ว ชั้นนี้แสดงพฤติกรรมเพื่อทำตามหลักการคุณธรรมสากล โดยคำนึงความถูกต้องยุติธรรมยอมรับในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ มีอุดมคติและคุณธรรมประจำใจ มีความยึดหยุ่นและยึดหลักจริยธรรมของตนอย่างมีสติ ด้วยความยุติธรรม และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เคารพในความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคล ละอายและเกรงกลัวต่อบาป พบในวัยรุ่นผู้ใหญ่ที่มีความเจริญทางสติปัญญา

ขั้นนี้เป็นหลักการมาตรฐานจริยธรรมสากล เป็นหลักการเพื่อมนุษยธรรม เพื่อความเสมอภาคในสิทธิมนุษยชนและเพื่อความยุติธรรมของมนุษย์ทุกคน ในขั้นนี้สิ่งที่ “ถูก” และ “ผิด” เป็นสิ่งที่ขึ้นมโนธรรมของแต่ละบุคคลที่เลือกยึดถือ

## 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของไทย

### 3.2.1 ทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะ หมายถึง ความอยู่ดีกินดีโดยรวม กล่าวคือการดำเนินการต่างๆ ของบุคคลสาธารณะซึ่งทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐจะต้องตอบสนองหรือสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณะ ซึ่งในทางปฏิบัติทฤษฎีประโยชน์สาธารณะต้องอยู่บนพื้นฐานความคิดทางด้านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ คือต้องทราบว่าเมื่อใด และรูปแบบใดที่รัฐจะเข้าไปดำเนินการเพื่อให้เป็นการส่งเสริมและยกระดับสวัสดิการ ความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม รวมทั้งต้องให้ความสำคัญคุ้มครองประชาชนในฐานะเป็นสมาชิกของประเทศที่ต้องได้รับ

ประโยชน์จากสวัสดิการอย่างทั่วถึง ดังนั้น ภายใต้แนวคิดประโยชน์สาธารณะ การกำกับดูแลของรัฐต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลใด

หลักแนวคิดของทฤษฎีนี้ คือ เมื่อบุคคลสาธารณะ อันมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐใช้อำนาจ หน้าที่ อิทธิพล ในทางมิชอบจนส่งผล หรืออาจส่งผลให้สาธารณะหรือส่วนรวมเสียผลประโยชน์ หรือไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรรัฐต้องเข้าไปห้ามหรือลงโทษมิให้มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว เพื่อป้องกันการเสียผลประโยชน์โดยส่วนรวม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความชอบธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม อย่างไรก็ตามหลักประโยชน์สาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งทางด้านนโยบายการเมือง และกฎหมายว่ายังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เพราะเป็นการยากที่จะกำหนดว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ และหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่ควรใช้ในการพิจารณาประกอบด้วยอะไรบ้าง เช่น ควรมีจำนวนสมาชิกในสังคมเท่าไรที่จะได้รับประโยชน์จากการกระทำของรัฐจึงจะถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ และในความเป็นจริงแล้วหลักประโยชน์สาธารณะมักจะขัดแย้งกับหลักประโยชน์ส่วนตัว เพราะอะไรที่มีผลดีต่อสังคมอาจจะไม่มีผลดีต่อบางกลุ่มหรือบางคนในสังคมและในทางกลับกัน คืออะไรที่ดีต่อสังคมของคนบางกลุ่มหรือบางคน อาจจะไม่มีผลดีต่อสังคม จากหลักการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องคิดและกำหนดกฎเกณฑ์ หรือนโยบาย ให้ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามและคำนึงถึงผลกระทบ หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดกับสังคมโดยรวม จากการดำเนินการจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะได้รับผลประโยชน์

ทฤษฎีนี้มองว่ากลุ่มประโยชน์จะเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ<sup>19</sup> โดยธรรมชาติของมนุษย์ ทุกคนต้องการที่จะหารายได้หรือหาประโยชน์ให้กับตนเองให้ได้มากที่สุด ทุกคนจึงพยายามผลักดันทางเลือกหรือหนทางที่ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางการเมืองคนที่มิผลประโยชน์เหมือนหรือคล้ายกัน จึงพยายามรวมกลุ่มกันเพื่อจะได้มีอิทธิพลมากขึ้นในการต่อรอง ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวเรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์

### 3.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

บุคคลย่อมมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างเท่าเทียมเสมอภาคด้วยกันทุกคน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องไม่เกินขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นในอันที่จะแสวงหาประโยชน์ได้เช่นเดียวกัน และอาจถูกจำกัด

<sup>19</sup> เฉลิมชัย กักเกียรติกุล ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ 2556



สิทธิเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวดังกล่าวได้ ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกิดจากเจตจำนงร่วมกันเพื่อประโยชน์ของสังคม

(1) การแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นเสรีภาพของปัจเจกชนตราบเท่าที่ไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น

มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาโดยเฉพาอย่างยิ่งที่อยู่ภายใต้ในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นำมาซึ่งสิทธิเสรีภาพของพลเมือง โดยธรรมชาติการปกครองประเทศของรัฐ ต่างมักจะรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ของประชาชนไว้ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิเสรีภาพของตนจะต้องไม่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทบต่อส่วนรวม เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐ จึงต้องมีหน้าที่ในการควบคุมมิให้ปัจเจกชนแต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนเกินขอบเขตจนไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งในการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจในการกระทำการ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น ย่อมเป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเสมอ จึงเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า สิทธิเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น โดยการจำกัดเสรีภาพจะทำได้ก็แต่เพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยเฉพาถึงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นเสรีภาพของปัจเจกชนนั้น จะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับว่าการกระทำในการแสวงหาผลประโยชน์ของปัจเจกชนจะต้องไม่ก้าวท้าวหรือล่วงเกินเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของกันและกัน โดยกฎหมายที่รัฐออกมาเป็นกฎหมาย จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมไม่ให้คนในสังคมคนหนึ่งคนใด แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจนมากเกินไป จนเข้าไปก้าวท้าวและล่วงเกินผลประโยชน์ของบุคคลอื่น ทั้งนี้ จะต้องมีความรู้หรือหลักการจากการกำหนดให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกชน แต่ในขณะที่เดียวกันการที่จะต้องคำนึงถึงเสรีภาพและความเสมอภาคดังกล่าวนั้นก็จะต้องป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล โดยเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจอย่างอิสระ หรือการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นทางการ จนทำให้เกิดผลกระทบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการในการพิจารณาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั่นเอง

(2) การจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อที่ผ่านมาแล้วว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพแต่เพียงเท่าที่ไม่ก้าวล้ำหรือล่วงเกิน ไปในสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งเสรีภาพของบุคคลนั้น หากไม่มีขอบเขตเสียเลย ย่อมตกอยู่ในสภาวะอนาธิปไตย กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนจะใช้เสรีภาพอย่างเต็มที่ และจะกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน รวมถึงร่างกายของผู้อื่น จนทำให้ผู้ที่แข็งแรงเท่านั้นที่อยู่ในสังคมได้ ผู้อ่อนแอกว่าต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดเสรีภาพ อันจะมีสภาพที่ย้อนกลับ ไปสู่เหมือนครั้งที่มนุษย์ยังเป็นสังคมเถื่อน การมีเสรีภาพไม่มีขอบเขตนี้เอง จึงเป็นเหตุสำคัญให้เกิดการเข้ามารวมกันเป็นสังคมของการยอมรับอำนาจทางการเมืองเหนือตนต่อการปกครองรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดที่มีอยู่เหนือทุกคน เป็นกรรมกรที่คอยรักษากติกาไม่ให้ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขต รั้งแก่ผู้ที่อ่อนแอกว่า อันหมายถึงการจำกัดสิทธิตามกฎหมายที่เกิดจากเจตจำนงร่วมกันของสังคมนั่นเอง

ดังนั้น การที่รัฐจะออกกฎหมายใด ๆ ขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐ การจำกัดสิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น จะต้องมาจากของคนในรัฐนั้น ๆ การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหมวดใดหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐนั้น โดยในที่นี้เดิมได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเจตจำนงร่วมกันไทยในฉบับล่าสุดก่อนมีเหตุการณ์ทางการเมือง ปี พ.ศ. 2557 ได้บัญญัติบทจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 43 ดังนี้

มาตรา 29<sup>20</sup> การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ...

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 29 และมาตรา 43

(กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ออกมาแล้วยังมีผลใช้บังคับต่อไป ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557 มาตรา 47 บัญญัติรับรองไว้)

การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ... ฯลฯ

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐอาศัยอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล และสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ เช่น บทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้ทำการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ ซึ่งได้อาศัยอำนาจที่มีผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 331 (2) ที่กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด โดยบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการ 4 ลักษณะ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อนหน้า

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการในข้างต้น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนั้น บทบัญญัตินี้ยังให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด รวมทั้งให้ใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วย

บทบัญญัติของกฎหมายตามที่ได้ยกตัวอย่างมาในข้างต้น แม้จะให้อำนาจแก่รัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะทั้งในระหว่างการดำรงตำแหน่ง และภายหลังจากพ้นตำแหน่งได้ก็ตาม แต่รัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ก็จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญที่จะต้องกระทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

## 4. รูปแบบและหลักการของการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มีอยู่หลายรูปแบบมิได้จำกัดเพียงแค่รูปแบบที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่รวมถึงรูปแบบการได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

### 4.1 รูปแบบและหลักการของการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของต่างประเทศ

Ken Kernagan และ John Langford ได้กล่าวถึงลักษณะของการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม สามารถแบ่งได้ 7 รูปแบบ ดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

**4.1.1 การรับประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits)** คือการรับสินบน หรือรับของขวัญ เช่น การรับของขวัญจากธุรกิจ บริษัท ขายยา หรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทาง ให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยา ที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือ แม้กระทั่งในการใช้งบประมาณเพื่อจัดสร้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

**4.1.2 การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing)** หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงาน ทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเองหรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเอง ในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทขัดแย้ง เช่น เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

**4.1.3 การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ หรือหลังเกษียณ (Post-employment)** หมายถึง การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจ ประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยา ลาออกจากงานราชการและไปทำงาน ในบริษัทผลิต หรือขายยาหรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคม หลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของธุรกิจสื่อสาร

**4.1.4 การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting)** ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงาน

<sup>21</sup> บทความ “กสช. และ Conflict of Interest” (<http://www.ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict.htm>) อ้างถึงใน เฟลินดา ตันรังสรรค์ “กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest” *จตุรนิติ ก.ย.-ค.ศ.* 52 : 53 – 65 หน้า 55-56

หรือองค์การสาธารณะ ที่ตนสังกัด หรือรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการ สร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของ ผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชี ของกรมสรรพากรก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษา หรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

**4.1.5 การรู้ข้อมูลภายใน** (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะ ใช้ประโยชน์จากการรับรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัด ถนนตรงไหน ก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ ของรัฐก็รีบไปซื้อที่ดิน เพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

**4.1.6 การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว** (Using you employers property for Private Advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำ รถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

**4.1.7 การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง** (Pork-barreling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการ ไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการ ใช้งบสาธารณะเพื่อหาเสียง

นอกจากนี้ในการวิเคราะห์ถึงประเด็นที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ในละตินอเมริกา FMC Raile (2004) ได้กำหนดกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรทำ มีดังนี้

- 1) การใช้ประโยชน์ข้อมูลเฉพาะจากตำแหน่งที่ตนครองอยู่ไปในทางที่มีขอบ
- 2) การใช้อิทธิพลของตำแหน่งก้าวล่วงงานของผู้อื่น
- 3) การเป็นตัวแทนให้ภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ
- 4) การไปรับจ้างทำงานให้หน่วยงานเอกชนที่รัฐควบคุม หรือกำกับ
- 5) การแสดงบทบาทอย่างเป็นทางการนอกเหนือไปจากงานในหน้าที่ของตน
- 6) การทำงานในตำแหน่งต่างๆ ของรัฐพร้อม ๆ กันหลายตำแหน่ง
- 7) การจ้างญาติพี่น้องเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ
- 8) การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐ ซึ่งตนในฐานะเจ้าหน้าที่หรือญาติ พี่น้อง หรือพรรคพวกมีผลประโยชน์ได้เสียอยู่
- 9) การมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจหรือการจ้างงาน หรือความสัมพันธ์ทางการเงินกับ หน่วยงานเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างเป็นทางการของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง
- 10) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการให้เป็นประโยชน์แก่องค์กรทางการเมือง หรือ การรณรงค์ทางการเมืองต่าง ๆ

11) การสร้างความร่ำรวยด้วยวิธีการที่มีชอบ หรือผิดปกติไปจากฐานของรายได้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

จากลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวสามารถวิเคราะห์และจำแนกเป็นกรณีที่น่าปรากฏมาก ซึ่งพบได้บ่อย ดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง คือ การขัดกันของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจส่วนตัว เป็นกรณีที่ผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง เช่น กรณีเกี่ยวกับผลประโยชน์ในธุรกิจที่เป็นเจ้าของเป็นการส่วนตัว ประเภทที่สอง คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่เกี่ยวข้องกับเครือข่าย เป็นกรณีที่เครือข่ายจะเข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลต่อการก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม หรือใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรม เพื่อสร้างประโยชน์ให้กับครอบครัวหรือเครือข่าย ประเภทที่สาม คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่เกี่ยวข้องกับมิตรสหาย เป็นกรณีที่พวกพ้องมิตรสหาย เข้ามีอิทธิพล ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ หรือการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม กรณีคล้าย ๆ กับกรณีของเครือข่ายเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับพวกพ้อง นอกจากนี้ยังมี พฤติกรรมไม่เหมาะสมอย่างอื่นที่จัดว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่น การรับสินบน ซึ่งจัดเป็นการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่โดยใช้อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน ทรัพยากร หรือบุคลากรของภาครัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

#### 4.2 รูปแบบและหลักการของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของไทย

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยสภาพแล้วยังมีได้ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน และในบางกรณีก็ไม่เป็นการผิดกฎหมายกับประชาชนไทยยังไม่ตระหนักถึงผลเสียที่เกิดจากการกระทำ หรือยังขาดความรู้เกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นภัยร้ายและเป็นสาเหตุของการส่งเสริมให้การคอร์รัปชันในประเทศขยายตัวเพิ่มมากขึ้น

รูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในปัจจุบัน มีอย่างน้อยประมาณ 15 แบบ ดังนี้<sup>22</sup>

**4.2.1 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ** เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างการขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล

<sup>22</sup> วิทยากร เชียงกุล น โยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest) นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า 2549

**4.2.2** **เครพโตเครซี (Kleptocracy)** เป็นการฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรัฐวิสาหกิจ

**4.2.3** **การมีผลประโยชน์ทับซ้อน** สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม

**4.2.4** **การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์** (ปั่นราคาหุ้นตัวเอง)

**4.2.5** **ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง** การปิดบังข้อมูลและให้การเท็จ เช่น การทุจริตกรณีลำไย และกล้วย

**4.2.6** **การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆอย่างมีอคติและลำเอียง** (เช่น กรณี CTX และการตรวจสอบคุณภาพข้าว)

**4.2.7** **การใช้อิทธิพลทางการค้า** แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า เช่น การแลกเปลี่ยนกับเครื่องบินรบของรัสเซีย

**4.2.8** **การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ** การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐ ไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การใช้ธนาคารของรัฐในโครงการประชานิยม

**4.2.9** **ไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา** แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การจัดซื้อประมูล

**4.2.10** **การให้และการรับสินบน** การขู่เชิญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ

**4.2.11** **การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง** เช่น เชื้อของขัวมูลค่าสูง และสินบนมูลค่าสูง

**4.2.12** **ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ** ด้วยการใช้นโยบายประชานิยม (นักการเมืองให้เงินทอง หรือสิ่งของของรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)

**4.2.13** **ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด** (ข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัวในการชุมนุมประท้วงนโยบายรัฐบาลและในการเลือกตั้ง)

**4.2.14 ทุจริตการเลือกตั้ง** ทั้งการซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ

**4.2.15 การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย** (การบริจาคให้แก่นักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล)





### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้าว่าการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาและเป็นภัยร้ายแรงสำหรับทุกประเทศ ที่อานาประเทศให้ความสำคัญ เพราะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาของประเทศ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลของแต่ละประเทศจึงไม่อาจนิ่งดูดายอยู่ได้ ต่างพยายามศึกษาวิธีการ จัดทำมาตรการในการป้องกันและแก้ไขให้การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศของตนให้ลดน้อยลง และเมื่อพบว่าที่มาของการทุจริตคอร์รัปชันมีสาเหตุหนึ่งมาจากการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม แต่ละประเทศจึงได้พัฒนากฎหมายและวิธีการเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกัน ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ดังมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. กรณีศึกษาสาระสำคัญ และมาตรการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองมาอย่างต่อเนื่อง และมีความเป็นเอกลักษณ์จากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่สะสมมาอย่างยาวนาน ซึ่งอังกฤษได้รับการยกย่องว่าเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliament system) ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองอังกฤษเริ่มต้นในสมัยยุคกลาง โดยมีสถาบันหลักทางการเมืองการปกครองคือ สถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งนับว่าเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนที่มีอิทธิพลมากที่สุดของประเทศ นอกจากนี้ อังกฤษยังมีระบบศาลยุติธรรม (system of courts) ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาคดีทั้งปวงและมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศ ซึ่งสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ในช่วงเริ่มต้นของยุคกลาง อังกฤษมีการปกครองโดยอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติแบบเป็นทางการน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการปกครองโดยยึดถือจารีตและประเพณีปฏิบัติ พระมหากษัตริย์

มีอำนาจจำกัดในการตีความจารีตประเพณีสำหรับการปกครอง และการใช้กฎหมายนั้นกระทำได้ โดยอาศัยการปรึกษาจากสภาที่ปรึกษา (Witenagemat) และขึ้นอยู่กับความสามารถของ พระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างสังคมของอังกฤษ หลักการเสรีชน (Freeman) คือกฎเกณฑ์สำคัญ เมื่อสิ้นสุดยุคสมัยของแองโกล-แซกซอน (Anglo Saxons) เสรีชนใน อังกฤษจำนวนมากได้กลายสภาพไปมีสถานะกึ่งทาส แต่เสรีชนยังคงเป็นหลักการสำคัญของสังคม โดยหลังจากศตวรรษที่ 10 เป็นต้นมา ระบบศักดินา (Feudalism) เริ่มมีความแข็งแกร่งขึ้น โดยอำนาจ ของกลุ่มตระกูลเจ้าของที่ดิน ความสัมพันธ์ทางสังคม ระหว่างเจ้าของที่ดินและทาสที่อาศัยที่ดินทำ กินจึงเด่นชัดมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมในยุคต่อมา

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 - 15 สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นสถาบันที่มีอำนาจ ทางการเมืองเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่ต้องใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐสภา และอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ยังถูกจำกัดโดยกฎหมาย กำหนดการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับพระบรมราช โองการและการบริหารของพระมหากษัตริย์ จะต้องมีการแถลงต่อรัฐสภา (The King in Parliament) รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับศักดินาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและกระบวนการ ตรากฎหมายได้กำหนดขึ้นโดยกลุ่มสามัญชนในรัฐสภา เพื่อนำไปสู่การอภิปรายในรัฐสภาด้วย

ต่อมาได้มีการปฏิรูปทางการเมืองโดยมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1832 (Reform Act, 1832) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ได้แก่ การขยายสิทธิการ เลือกตั้ง ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลดลง และเป็นการผลักดันให้กลุ่มการเมือง รวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง และทำให้สภาสามัญเป็นสถาบันหลักที่มีอำนาจทางการเมืองอย่าง แท้จริง หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้แทนราษฎรขึ้นในปี ค.ศ. 1918 และ 1948 ทำให้ การเลือกตั้งของอังกฤษมีวิวัฒนาการจนมาถึงระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระบอบ ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก<sup>23</sup>

### 1.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นหลักการสำคัญในการปกครอง ประเทศ ของแต่ละประเทศ สำหรับรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นมี เอกลักษณ์ที่น่าสนใจ กล่าวคือ อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งหมายถึงหลักการปกครองต่างๆ ไม่ได้ประมวลอยู่รวมกันเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันโดยเฉพาะ แต่มีที่มาจากแหล่งต่างๆ คือกฎหมายที่บัญญัติขึ้น (statute law) กฎหมายจารีต (convents) ธรรมเนียม ปฏิบัติ (conventions) และผลงานการตีความกฎหมาย (works of authority) รวมทั้งกฎหมาย ประชาคมยุโรป (European Community Law) ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะ

<sup>23</sup> สมบัติ ชำรงชฎวงศ์ การเมืองอังกฤษ กรุงเทพฯ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2548 หน้า 80 - 81

ของตนเองอันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานของระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญอังกฤษมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่<sup>24</sup>

**1.1.1 อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty)** ซึ่งรัฐสภามีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย โดยพระมหากษัตริย์ สภาสามัญและสภาขุนนาง เป็นผู้ใช้อำนาจนี้

**1.1.2 หลักกฎหมาย (Rule of Law)** เป็นแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

**1.1.3 ความเป็นเอกรัฐ (Unitary System)** คือการรวมตัวเป็นชาติเดียวกันระหว่าง อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ

**1.1.4 ความรับผิดชอบของรัฐบาล (State Responsibility)** ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคนในการดูแลกระทรวงต่างๆ และความรับผิดชอบร่วมกันของ คณะรัฐมนตรี

**1.1.5 สถาบันพระมหากษัตริย์ (The Monarchy)** เป็นระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และสืบทอดโดยการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งมีบทบาททางพิธีการแต่ไม่มีอำนาจในการปกครอง ดังนั้น ในทางการเมืองพระมหากษัตริย์ต้องวางตัวเป็นกลางและทำตามคำแนะนำของรัฐบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาสามัญ

**1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอังกฤษ**

ประเทศอังกฤษ มีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองอันยาวนาน อันเป็นผลมาจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นเอกลักษณ์จากขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี ซึ่งอังกฤษได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบ รัฐสภา ระบบการปกครองของประเทศอังกฤษ รัฐสภาของอังกฤษแบ่งเป็น 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาล่าง (House of Commons) อำนาจการแต่งตั้งรัฐบาลเป็นของสภาล่าง ส่วนสภาสูงมีหน้าที่สำคัญก็คือ การกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบระบบการเมือง การปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่ามีความมั่นคงในระบอบการปกครองมายาวนานมากที่สุดประเทศหนึ่ง<sup>25</sup>

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 85-107

<sup>25</sup> อรณิข รุ่งชิพานนท์ รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2553

สถาบันนางหรือวุฒิสภาอังกฤษ ได้มอบให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานชีวิตสาธารณะ (Committee on Standards in Public Life) วุฒิสภา ศึกษาและกำหนด "หลักการทั่วไปแห่งการประพฤติตนของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ" 7 ประการ ดังนี้<sup>26</sup>

1. การไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน (Selflessness) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยไม่หวังผลให้ตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้อง ได้รับประโยชน์ที่เป็นเงินหรือสิ่งของอื่น

2. ความซื่อตรง (Integrity) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องไม่มีพันธะทางการเงินหรือข้อผูกมัดอื่น ๆ กับบุคคลหรือองค์กรภายนอก อันจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

3. การไม่มีอคติ (Objectivity) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงดำเนินการสาธารณะโดยเลือกในสิ่งที่ถูกต้องตามหลักคุณธรรม ซึ่งรวมถึง การแต่งตั้งบุคคลภายนอก การคัดเลือกผู้ชนะการประมูลในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการแนะนำบุคคลเพื่อรับรางวัลและประโยชน์ตอบแทน

4. การมีสำนึกรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติตามหน้าที่ (Accountability) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อ การตัดสินใจและการกระทำของตนที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ และต้องยินยอมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ในทุกกรณีอย่างเหมาะสม

5. ความเปิดเผยและจริงใจ (Openness) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงตัดสินใจและกระทำการใด ๆ โดยเปิดเผย มีเหตุผลรองรับ และจำกัดการให้ข้อมูลเฉพาะในกรณีที่เป็นความต้องการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

6. ความซื่อสัตย์ (Honesty) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่เปิดเผยผลประโยชน์หรือทรัพย์สินส่วนตัวที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานสาธารณะให้สาธารณชนทราบ และพึงดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของส่วนรวม

7. ความเป็นผู้นำ (Leadership) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพึงส่งเสริมและสนับสนุนหลักการเหล่านี้ด้วยการปฏิบัติตนเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างที่ดี

จากหลักการทั่วไปทั้ง 7 ประการ ดังที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งสาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างมาก ถึงขนาดต้องยึดถือเป็นมาตรฐานชีวิตเลยก็ว่าได้ และนอกจากนั้นยังยึดหลักดังกล่าวให้เป็น "มาตรฐานจริยธรรมของ

<sup>26</sup> พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ มาตรฐานจริยธรรมของนักการเมือง ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน) กันยายน 15 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.moralcenter.or.th>

นักการเมือง” ที่ใช้อยู่ในอังกฤษ และเป็นหลักเกณฑ์ในการสอบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่านักการเมืองมีพฤติกรรมละเมิดประมวลจริยธรรมด้วย

### 1.2.1 เกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง<sup>27</sup>

สำหรับประเทศอังกฤษ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี นั้น จะอยู่ในรูปของมาตรการประพฤติดังกล่าวของรัฐมนตรี เรียกว่า (Questions of procedure for ministers (QPM)) ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง QPM เริ่มต้นจากการเป็นสิ่งที่รวบรวมข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับรัฐมนตรีซึ่งเคยมีอยู่อย่างกระจัดกระจายในอดีต โดยการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี Clement attlee (1945) แต่สิ่งนี้ก็ไม่ใช่ประมวล (Codification) ในความหมายที่นักกฎหมายเข้าใจกัน เนื้อหาของ QPM ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ด้วยอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่ละคน QPM เป็นเอกสารสรุป (Acompendium) ของข้อกำหนดที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติและวิธีปฏิบัติ และภายใน QPM มีเนื้อหาเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงด้วย

ประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่ ค.ศ.1980 มีเรื่องราวเป็นจำนวนมากที่ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความซื่อตรงในภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐมนตรีบางคนยอมรับของขวัญและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นซึ่งก่อให้เกิด หรืออาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรืออดีตนักการเมือง บางคนหลังจากออกจากตำแหน่งแล้ว ได้เข้าดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชนซึ่งตนได้มีส่วนในการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจระหว่างที่ตนยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ จากกรณีต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรี Jonh Major แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานในชีวิตสาธารณะ (The committee on standards in public life) ในปี ค.ศ.1994 ซึ่งมี Lord Nolan เป็นประธาน (โดยเรียกชื่อว่า Nolan Committee) โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบพิจารณาเกี่ยวกับมาตรฐานความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะทั้งหลาย รวมถึงการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมทางการพาณิชย์และการเงิน และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในการจัดระบบซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้มั่นใจในมาตรฐานสูงสุดของความถูกต้องเหมาะสมในชีวิตสาธารณะ (The highest standards of

<sup>27</sup> Rodney Brazier. (อ้างในเฉลิมพล นาคสุวรรณ 2547)

propriety in public life) นายกรัฐมนตรี Jonh Major ได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานผลการพิจารณาภายใน 6 เดือนนับแต่ได้รับการแต่งตั้ง

ในรายงานผลการพิจารณาลำดับที่หนึ่ง (First Report of the committee on standards in public life) ได้จำแนกแยกแยะผลการศึกษาออกเป็นส่วน ๆ ซึ่งประกอบด้วยความประพฤติของรัฐมนตรี ข้าราชการ และสมาชิกรัฐสภา และได้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความประพฤติของรัฐมนตรี ซึ่งได้นำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติม QPM จนมีเนื้อหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเนื้อหาดังกล่าวมีหลักการที่อยู่เบื้องหลัง 2 ประการคือ

1. รัฐมนตรีจะต้องมั่นใจว่าไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะเกิดขึ้นหรือปรากฏว่าจะเกิดขึ้น
2. รัฐมนตรีจะต้องหลีกเลี่ยงการรับของขวัญ หรือความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ใด ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือทำให้ตนตกอยู่ภายใต้การผูกพันที่ไม่เหมาะสม

**1.2.2 ข้อกำหนดให้รัฐมนตรีหลีกเลี่ยงต่อการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ ประกอบด้วยดังนี้**

1) การทำงานหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ก่อนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี (previous employment) รัฐมนตรีจะต้องอุทิศความสามารถของตนให้กับหน้าที่การงานในตำแหน่งรัฐมนตรี เมื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องยุติการประกอบอาชีพอื่น ไม่ว่าจะการงานนั้นจะเป็นงานเต็มเวลา หรือไม่เต็มเวลา เพื่อให้เวลาทั้งหมดกับการทำงานให้แก่รัฐ นอกจากนี้ รัฐมนตรียังต้องยุติการดำรงตำแหน่งสาธารณะอื่น (Public appointment) ของตน ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะดำรงตำแหน่งนั้นต่อไปจะต้องปรึกษากับนายกรัฐมนตรี

เมื่อเข้าร่วมรัฐบาล รัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (Directorships) ไม่ว่าตำแหน่งนั้นจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นผู้บริหาร (Executive) หรือไม่ใช่ผู้บริหาร (Non-Executive) ก็ตาม และไม่ว่าจะเป็นบริษัทมหาชนหรือบริษัทเอกชน เพราะการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลย่อมกระทบกับห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เกี่ยวข้องไม่มากนัก โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม ย่อมจะมีส่วนในการวางนโยบายที่ก่อผลโดยตรงทางเศรษฐกิจและการเงิน เมื่อมีผลประโยชน์ระหว่างส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นที่ยอมรับไม่ได้ที่รัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในสองฐานะ การดำรงตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรการกุศลก็ควรจะต้องเลิกทำถ้ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ขององค์กรนั้นกับประโยชน์ของรัฐบาล

รัฐมนตรีที่เคยเป็นหุ้นส่วนในกิจการวิชาชีพ เช่น ทนายความ หรือนักบัญชี ก็จะต้องแยกตัวออกมาจากกิจการนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ถึงขนาดที่จะต้องระงับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งระยะหนึ่งก็ย่อมกลับไปประกอบอาชีพของตนได้

## 2) การลงทุน (Investments)

รัฐมนตรีอาจมีเงินสะสมหรือการลงทุน (Savings and investments) ได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ วิธีเดียวที่จะแน่ใจว่ารัฐมนตรีไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายสาธารณะก็คือ ขายการลงทุนนั้นทั้งหมด และเก็บเงินสะสมของตนทั้งหมดไว้ในรูปเงินสด (Cash) แต่ก็คงจะไม่เป็นธรรมเพราะภาวะเงินเฟ้ออาจทำให้ค่าของเงินลดลงได้ในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และ QPM ก็ได้ยอมรับความจำเป็นดังกล่าวโดยได้กำหนดไว้ว่า รัฐมนตรีไม่สามารถถูกคาดหวังว่าจะต้องจำหน่ายการลงทุนทั้งหมดของตนเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี QPM ได้วางหลักการโดยสรุปเกี่ยวกับเงินสะสมและการลงทุนไว้ดังนี้

(1) เมื่อเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีจะต้องตรวจสอบการลงทุน (Investment) ของตน ถ้าปรากฏว่าส่วนหนึ่งส่วนใดอาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องถ่ายโอน (Disposed) ส่วนนั้นออกไปและในระหว่างการดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีจะต้องแน่ใจว่าตนไม่ได้ยึดถือการลงทุนซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี

(2) หุ้นที่รัฐมนตรีถืออยู่ ซึ่งจะมีจำนวนที่จะทำให้ควบคุมห้างหรือบริษัทได้ จะต้องมีการถ่ายโอนออกไป ถ้ามีความเสี่ยงว่าจะมีการเกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรีขึ้นได้

(3) หุ้นที่รัฐมนตรีถืออยู่ แม้จะมีจำนวนที่ไม่สามารถทำให้ควบคุมห้างหรือบริษัทได้จะต้องจำหน่ายออกไป ถ้าห้างหรือบริษัทนั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกระทรวงที่รัฐมนตรีผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี สามารถเกิดขึ้นได้ไม่ว่า (ก) จากการใช้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรี ในทางที่มีผลกระทบต่อมูลค่าหุ้นที่ตนถืออยู่ หรือ (ข) จากการซื้อขายหุ้นเหล่านั้นโดยอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยอันมีเหตุผลว่ารัฐมนตรีมีข้อมูลพิเศษ (Special knowledge)

(4) ถ้ารัฐมนตรีมีการลงทุนมากมายในขอบข่ายที่กว้างขวางของผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการยากที่จะทราบว่าจะมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้นกับส่วนรวมหรือไม่ รัฐมนตรีควรพิจารณาโอนการลงทุนนั้นไปให้บลาสต์ทรัสต์ (Blind trust)

(5) รัฐมนตรีอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยใช้ข้อมูลภายใน (Insider dealing) ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกระบวนกฤษฎีธรรมทางอาญา ค.ศ.1993 (The criminal justice Act 1993) โดยรัฐมนตรีจะต้องหลีกเลี่ยงการเก็งกำไรการลงทุนเกี่ยวกับเรื่องที่คุณมีหรืออาจถูกคิดว่ามีข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับซึ่งอาจมีผลต่อราคาของการลงทุนเหล่านั้น

(6) รัฐมนตรีควรพิจารณาว่าการลงทุนของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และคู่สมรสของตนควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับการลงทุนของตนหรือไม่ในข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นนี้ รัฐมนตรีอาจยังไม่ทราบชัดเจนในสิ่งที่ตนควรต้องกระทำ ในกรณีเช่นนี้รัฐมนตรีควรที่จะปรึกษากับที่ปรึกษาทางการเงิน (Professional financial advisor) หรือปรึกษากับ Permanent under-secretary of State ประจำกระทรวงของตน ในที่สุดแล้วรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจเอง และจะบันทึกเกี่ยวกับการตัดสินใจใดๆ ของตนในบันทึกความจำส่งไปยัง Permanent under-secretary of State ประจำกระทรวงของตน

### 3) การรับของขวัญ (Gift)

รัฐมนตรีทุก ๆ คน มักจะได้รับของขวัญ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจเป็นดาบสองคม กล่าวคือ ของขวัญที่ให้แก่รัฐมนตรีอาจเป็นการให้โดยบริสุทธิ์ใจ หรืออาจเป็นการให้สินบน แต่อย่างไรก็ดี การปฏิเสธไม่รับของขวัญก็อาจก่อให้เกิดความรู้สึกขุ่นเคืองแก่ผู้ให้ การพิจารณาในเรื่องนี้ต้องใช้ความละเอียดอ่อน ซึ่ง QPM พยายามที่จะส่งเสริมความละเอียดอ่อนในการรับของขวัญ โดยกำหนดว่ารัฐมนตรีหรือสมาชิกในครอบครัวของรัฐมนตรีไม่อาจรับของขวัญ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่หรือบริการใด ๆ จากบุคคลซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้การผูกพันหรือหนี้บุญคุณ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องใช้วิจารณญาณในการพิจารณา แต่ในกรณีที่ขาดการพิจารณาที่ควรขอคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี

ถ้ามีการรับของขวัญก็จะต้องมีรายงานการรับของขวัญนั้นต่อ Permanent under-secretary of State หากของขวัญนั้นมีมูลค่าเท่ากับหรือต่ำกว่า 125 ปอนด์ รัฐมนตรีก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้เป็นของตนเอง แต่ถ้าของขวัญนั้นมีมูลค่ามากกว่า 125 ปอนด์ ก็ต้องมอบให้กระทรวงที่รัฐมนตรีปฏิบัติงานอยู่เพื่อจำหน่ายออกไป เว้นแต่

- (1) ผู้รับอาจซื้อของขวัญนั้นคืนด้วยเงินสด
- (2) หากผู้รับจะต้องให้ของขวัญในมูลค่าที่เท่ากันตอบแทนแก่ผู้ให้ก็สามารถเก็บของขวัญที่รับมานั้นได้
- (3) หากทางกระทรวงเห็นว่าของขวัญนั้นจะเป็นประโยชน์แก่กระทรวงก็อาจนำมาใช้ในกระทรวงได้



(4) ถ้าการจำหน่ายของขวัญนั้นออกไปจะก่อให้เกิดความรู้สึกขุ่นเคืองใจแก่ผู้ให้ หรือถ้าของขวัญนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐมนตรีผู้รับสำหรับการใช้ในโอกาสต่าง ๆ ในอนาคตก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้ในกระทรวงเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

#### 4) การทำงานหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ เมื่อพ้นจากหน้าที่

กรณีพ้นไปจากหน้าที่แล้วอาจมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เกิดขึ้นได้ เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้ที่รับรู้บางสิ่งบางอย่าง หรือเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่จะเป็นประโยชน์ต่อคนบางกลุ่ม และรัฐมนตรีจะได้ประโยชน์จากกลุ่มนั้นตอบแทนเมื่อพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว ซึ่งบางครั้งเป็นเงินจำนวนมาก

ใน QPM ระบุไว้แต่เพียงว่าเมื่อรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งจะต้องหลีกเลี่ยงการกระทำใดก็ตามที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความซื่อสัตย์ (Integrity) และความเชื่อมั่น (Confidentiality) ในกิจการของรัฐบาล ก่อนที่จะมีการจัดทำรายงานของ Nolan Committee นายกรัฐมนตรีหลาย ๆ คนจะไม่ยอมให้มีการวางข้อกำหนดใด ๆ เกี่ยวกับการงานของรัฐมนตรีภายหลังพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การห้ามดำรงตำแหน่งระยะเวลาหนึ่งปีปรากฏอยู่ในข้อจำกัดของข้าราชการพลเรือน นั้นมีหลักอยู่ว่า การที่จะเข้าทำงานบริษัทที่เคยทำกิจการกับรัฐได้นั้น ข้าราชการพลเรือน ผู้นั้นต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการประสานกันระหว่างหลักสองหลักคือ เสรีภาพของบุคคลที่จะประกอบกิจการ (Freedom of the individual to look for employment without restriction) และความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงข้อสงสัยเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมต่าง ๆ ที่ข้าราชการได้กระทำในขณะรับราชการ (The need to avoid suspicion of impropriety over how civil servants conduct them self) ซึ่งข้าราชการผู้นั้นอาจให้ข้อมูลบางอย่างแก่นายจ้างคนใหม่อันทำให้ได้เปรียบคู่แข่งและข้าราชการผู้นั้นอาจบิดเบือนคำปรึกษาของตนที่ให้แก่รัฐมนตรี เพื่อที่จะทำให้ความคาดหวังในหน้าที่การงานของตนหลังพ้นจากตำแหน่ง

Nolan Committee เห็นด้วยที่จะนำข้อกำหนดของข้าราชการดังกล่าวข้างต้น (ซึ่งเรียกว่า The business appointment rules) มาใช้และปรับปรุงเล็กน้อย แต่ก็เป็นข้อกำหนดที่ไม่มีผลบังคับ (Non-Statutory) ซึ่งรัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1995 โดยระหว่างเวลาสองปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง ถ้ารัฐมนตรีจะเข้าทำงานที่ใดจะต้องปรึกษารื้อกับ Advisory committee on business appointments และรัฐบาลได้วางกฎเกณฑ์ (Criteria) ให้คณะกรรมการดังกล่าวคือปฏิบัติ โดยจะต้องมีการตั้งคำถามดังนี้

(1) รัฐมนตรีผู้นั้นเคยอยู่ในตำแหน่งที่ชวนให้คิดว่า การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่นี้ เป็นการให้ตอบแทน (Reward) สิ่งที่เคยให้ประโยชน์ไว้เมื่อขณะเป็นรัฐมนตรีหรือไม่

(2) รัฐมนตรีผู้นั้นเคยเข้าถึงความลับทางการค้าระหว่างผู้แข่งขันหลาย ๆ ราย หรือ ได้รู้ถึงนโยบายของรัฐบาลที่ยังไม่เปิดเผยซึ่งจะทำให้บริษัทที่รัฐมนตรีมาดำรงตำแหน่งนี้ ได้ประโยชน์หรือไม่

(3) มีเหตุผลอื่นใดเป็นพิเศษที่ทำให้การรับตำแหน่งดังกล่าวอาจก่อให้เกิดข้อห่วงใยของสาธารณชนว่ามีเหตุผลอันควรหรือไม่

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าอาจเป็นการไม่เหมาะสม คณะกรรมการจะให้คำแนะนำไม่ให้เข้าทำงานนั้น ถ้าผู้นั้นยังยืนยันกรณที่จะเข้าทำงาน ก็จะต้องเสี่ยงต่อคำวิจารณ์ของมหาชนด้วยตนเอง รัฐบาลได้รับข้อเสนอแนะนี้ เว้นแต่ในกิจการบางอย่างอาจไม่ต้องใช้เวลารอ เช่น รัฐมนตรีผู้นั้นได้กลับไปทำธุรกิจของครอบครัว (Family business) หรือกลับไปทำงานในอาชีพหรือวิชาชีพเดิมของตน (โดยเฉพาะเป็นแพทย์ กสิกร หรือครู) ซึ่งในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการมีอำนาจเว้นไม่ต้องให้มีการรอให้ระยะเวลาผ่านไปก่อนได้ และยังสามารถให้คำแนะนำว่า ควรเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งอุทธรณ์ไปยังนายกรัฐมนตรีได้ตลอดระยะเวลาเกี่ยวกับการให้ลดระยะเวลา รอ แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้

5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐมนตรีเมื่อมีการ ชักกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

QPM ได้กำหนดเป็นหลักการว่า รัฐมนตรีจะต้องยุติการกระทำของตน (Divest himself) ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งใด ๆ หรือการยึดถือการลงทุน ถ้าเป็นที่ชัดเจนว่ามีการชักกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรี โดยปกติของตน นอกจากนี้ รัฐมนตรีจะต้องระมัดระวังว่าการใช้อำนาจหรือละเว้น ไม่ใช้อำนาจในทางกฎหมายหรือดุลพินิจหรือการสั่งการอย่างอื่นใดในเรื่องที่ตนมีผลประโยชน์ทางการเงินอาจถูกฟ้องร้องต่อศาล และอาจถูกแสดงว่าการกระทำดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีต้องมอบอำนาจไปยังรัฐมนตรีอื่นที่ไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง และตนจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องใด ๆ ในการเตรียมการหรือการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ

ในกรณีมีการพิจารณาหรือการตัดสินใจร่วมกันของรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหลายคนในเรื่องใด ๆ รัฐมนตรีที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ จะต้องแจ้งผลประโยชน์ในเรื่องนั้นได้ให้รัฐมนตรีผู้ร่วมงานได้ทราบและรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการพิจารณาในเรื่องนั้น

6) *มาตรการบังคับสำหรับการฝ่าฝืนข้อกำหนดของวิธีปฏิบัติสำหรับรัฐมนตรี (Questions of procedure for ministers (QPM))*

ในส่วนที่ว่าด้วยการ ชัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี ดังได้กล่าวแล้วว่ากฎเกณฑ์ว่าด้วยการชัดเจนระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี เป็นส่วนหนึ่งของ QPM ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติ จึงไม่มีผลบังคับเสมือนกฎหมาย ดังนั้นจึงไม่มีมาตรการบังคับสำหรับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวที่ชัดเจน โดยเฉพาะการที่จะสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาในการให้ความไว้วางใจต่อตัวรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดี มีในหลายครั้งที่รัฐมนตรีจลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเองเนื่องมาจากบทบังคับทางสังคม (Social sanction) อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีก็มิได้รับความคุ้มครองใดๆ จากกฎหมายโดยทั่วไปหรือจากกฎหมายอาญาในกรณีเฉพาะต่างๆ มีกฎหมายหลายฉบับกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางการเงิน เช่น The public bodies corrupt practices Act 1889, The prevention of corruption Act 1916, The theft Acts 1968 and 1978 และ The criminal justice Act 1993 ดังนั้น หากการฝ่าฝืนข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐมนตรี เข้าข่ายเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาต่าง ๆ ด้วย รัฐมนตรีก็จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

7) *องค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ QPM*

ในส่วนที่ว่าด้วยการชัดเจนระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี QPM มิได้กำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามข้อกำหนดใน QPM โดยตรง แต่กลับเน้นให้รัฐมนตรีตัดสินใจเองว่าจะกระทำการอย่างไรให้ดีที่สุดเพื่อเป็นหยัคมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงที่สุด ทั้งรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบการกระทำของตนต่อรัฐสภา และจะสามารถอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ตราบเท่าที่ตนยังสามารถรักษาความเชื่อมั่นของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อตนไว้ได้ ดังนั้น องค์กรที่มีส่วนสำคัญต่อการที่จะทำให้รัฐมนตรีปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ก็คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจปรับรัฐมนตรีออกจากคณะรัฐมนตรีและตัวรัฐมนตรีเอง นอกจากนี้ อำนาจรวมถึงรัฐสภา โดยเหตุที่รัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาด้วยจึงจะอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีได้

ส่วนองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น Permanent under-secretary of State และ Advisory committee on business appointments ก็ทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐมนตรีในการกระทำการต่าง ๆ ของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนด โดยในท้ายที่สุดรัฐมนตรีจะเป็นผู้

ตัดสินใจเอง องค์กรดังกล่าวมิได้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐมนตรีให้เป็นไปตามข้อกำหนดแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม Nolan committee เสนอว่า ในกรณีที่การกล่าวหาว่ารัฐมนตรีฝ่าฝืนข้อกำหนด ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง (A tribunal of inquiry) ซึ่งรัฐบาลก็ได้ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว

### 1.3 กฎหมาย UK's Bribery Act 2010

เนื่องจากประเทศอังกฤษ ประสบปัญหาคอร์รัปชันอย่างหนักในวงการการเมืองหลายระลอก ไม่ว่าจะเป็นข่าวอื้อฉาวประจำปี 2552 หรือที่เรียกกันติดปากว่า “The 2009 Expenses Scandal” ซึ่งมีจุดเริ่มต้น จากการที่หนังสือพิมพ์ Daily Telegraph ของอังกฤษเผยแพร่ข้อมูลการเบิกจ่ายเงินภาษีประชาชนของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Members of parliament) และสมาชิกสภาขุนนาง (Members of the House of Lords) เพื่อเช่าซื้อบ้านพักหลังที่สอง ซ่อมบำรุงสวน หรือแม้แต่เพื่อเช่าวิดีโอสำหรับผู้ใหญ่ กรณี เหล่านี้ไม่ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่สามารถเบิกได้เพื่อใช้ในการทำงานในตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนั้น ในปีต่อมาเหตุการณ์ที่เรียกว่า “The 2010 Cash for Influence Scandal” ก็เกิดปะทุขึ้นอีก ครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนี้อธิบดีรัฐมนตรีของพรรคแรงงานหลายคนถูกแอบถ่ายวิดีโอให้สัมภาษณ์โดยเปิดเผยว่า สามารถช่วยเหลือบริษัทต่างชาติหา connection เพื่อทำธุรกิจในวาระการของอังกฤษ และในองค์กร ระหว่างประเทศได้ โดยแลกกับ เงินค่าอำนวยความสะดวก (facilitation payments) กรณีอื้อฉาว ทั้งสองกรณี ทำให้ชาวอังกฤษหมดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อระบบการเมืองและรัฐสภาของประเทศไปพอสมควร ฝ่ายรัฐบาลอังกฤษจึงพยายามหาทางแก้ปัญหาเพื่อแก้ไขภาพลักษณ์และเพื่อขจัดปัญหาคอร์รัปชันให้หมดไป<sup>28</sup> โดยตั้งองค์กรอิสระ (Independent Parliamentary Standard Authority) ขึ้นเพื่อบริหารจัดการการเบิกจ่ายเงินของสมาชิกสภาทั้งสองสภา สำหรับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันประชาชนจากสมาชิกทั้งสองสภา ตามที่ปรากฏเป็นข่าว ซึ่งจากเดิมบริหารจัดการโดยสมาชิกสภาทั้งสองสภาส่งตัวแทนเป็นผู้ดูแล (self-regulation)

กรณีเหตุการณ์ที่เรียกว่า “The 2010 Cash for Influence Scandal” รัฐบาลพรรคแรงงานอังกฤษในขณะนั้นได้เสนอให้มีการตรากฎหมาย The Bribery Act 2010 ขึ้น กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 โดยเป็นการรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายเก่า จนถือว่าเป็นมิติใหม่ ของการต่อต้านคอร์รัปชันของอังกฤษ ซึ่งการพัฒนากฎหมายฉบับนี้ Bribery Act 2010 แตกต่างจากแนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันเดิม ๆ โดยแทนที่จะมุ่งเป้าจัดการปัญหาการ นอโกงของ

<sup>28</sup> ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2 *The UK's Bribery Act 2010: มิติใหม่แห่งการต่อต้านคอร์รัปชัน* ค้นคืน 28 มิถุนายน 2558 จาก [www.opm.go.th/opmportal/multimedia/eyu/UD](http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/eyu/UD)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับหรือเรียกรับสินบน แต่กฎหมายนี้มุ่งแก้ไขปัญหาและเสนอทางป้องกัน จากมุมมองของภาคเอกชน ผู้ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ให้สินบนแทน โดยกฎหมาย Bribery Act 2010 มีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ดังนี้

<sup>29</sup>มาตรา 1 บัญญัติว่า การจ่ายสินบน การสัญญาว่าจะจ่ายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหวังผลประโยชน์ จากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการตอบแทน ถือเป็นความผิดอาญา

การกระทำความผิดอาญา ที่น่าสนใจและมีผลเกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม คือ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีบุคลากร ของนิติบุคคลนั้นกระทำความผิด

**1.3.1 ความผิดฐานติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างชาติ Bribery Act 2010** ได้บัญญัติความผิดฐานติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ มาตรา 6 ให้นิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างชาติ (foreign public official)” อย่างกว้าง หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ไม่ว่าจะปฏิบัติงานอยู่ในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือกระบวนการยุติธรรมของประเทศหรือเขตปกครองใดนอกสหราชอาณาจักร และไม่ดำรงตำแหน่งภายในรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึง บุคคลใดดำเนินการของรัฐบาลต่างชาติ (public function) เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการสาธารณสุขในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างชาติ ยังหมายรวมถึง พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติหรือธนาคารโลก ก็ได้ ดังนั้น บุคคล หรือนิติบุคคลใดที่ติดสินบน สัญญาว่าจะให้เงินค่าตอบแทน หรือเสนอเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างชาติ ตามคำนิยามข้างต้น ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 6 แห่งกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม คณะผู้ยกร่างแสดงความเข้าใจถึงธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจว่าการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลต่างประเทศหรือการ สร้างภาพลักษณ์ขององค์กรเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้น องค์กรประกอบของความผิด ตามมาตรา 6 บัญญัติว่าพนักงาน สอบสวนและอัยการต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าบริษัทหรือองค์กรเอกชนหวังผลประโยชน์อย่างไม่ถูกต้องจากการใช้อำนาจหรือจากตำแหน่งรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐต่างชาตินั้น

<sup>29</sup>The Bribery Act 2010 Retrieved June 28, 2015 From: <http://www.justice.gov.uk>

ทั้งนี้ การให้ของสมนาคุณ หรือการจัดให้ เจ้าหน้าที่รัฐต่างชาติมาศึกษาคุณงานที่ อังกฤษ โดยพิสูจน์ได้ว่าบริษัทหรือองค์กรเอกชน ไม่มีเจตนาเพื่อหวังประโยชน์จากการใช้อำนาจ หรือจากตำแหน่งรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐต่างชาติ จึงไม่ถือเป็นความผิดตามมาตรา 1

### 1.3.2 ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในกรณีบุคลากรของนิติบุคคลกระทำความผิด

กฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลมี หน้าที่ ป้องกันให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจ่ายสินบน แก่บุคคลอื่น โดยมีเจตนาหวังผลประโยชน์อย่างไม่มีถูกกฎหมาย (มาตรา 7) ถ้านิติบุคคล ไม่ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวโดยจงใจหรือเจตนา นิติบุคคลนั้นต้องได้รับผิดในการกระทำนั้นด้วย

มาตรา 8(4) นิยามคำว่า “บุคคลผู้เกี่ยวข้อง (associated persons)” มีความหมาย อย่างกว้างคือหมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่หรือให้บริการใด ๆ แก่ผู้อื่นในนามของบริษัท โดยพิจารณา จากบริบทและสถานการณ์แวดล้อมทั้งหมดและไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะ มีนิติสัมพันธ์กับบริษัท อย่างไร

อีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้รับเหมาหรือผู้รับสัญญา (contractors) ของบริษัทอาจถือว่าเป็น บุคคลผู้เกี่ยวข้องกับบริษัทหากพิสูจน์ได้ว่าผู้รับเหมาหรือผู้รับสัญญานั้น ให้บริการต่าง ๆ แก่ บุคคล ภายนอกในนามของนิติบุคคลสำหรับมาตรการที่บริษัทสามารถกระทำได้เพื่อควบคุมความ เสี่ยงจากโทษของความผิดที่เกิดจากการติดสินบนเจ้าหน้าที่ โดยบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล (bribery risk) คือ การกำหนดให้มีกระบวนการภายในเพื่อตรวจสอบการกระทำของพนักงานของ นิติบุคคลหรือตัวแทนอื่นใด ที่ปฏิบัติหน้าที่ในนามของนิติบุคคล เช่น การจัดให้มีการตรวจสอบ เชิงความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของนิติบุคคล (risk-based due diligence) และการจัดทำ สัญญาจ้างที่นิติบุคคลมีข้อสัญญา เกี่ยวกับการต่อต้านการติดสินบนเจ้าพนักงาน (anti-bribery terms and conditions) มีข้อสังเกตว่าการติดสินบนประเภทที่กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ในประเทศ ด้อยพัฒนาทั้งหลาย ได้แก่ การจ่ายค่าอำนวยความสะดวก (Facilitation payments) เพื่อเป็นการเติมน้ำมันหล่อลื่น ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การพิจารณาหรือคำขอของตนเร็วขึ้น กฎหมาย ฉบับนี้ถือว่าบุคคลหรือนิติบุคคลที่จ่ายเงินค่าอำนวยความสะดวกมีความผิด ตามมาตรา 1 และอาจมีความผิดตามมาตรา 6 และ 7 ด้วยแล้วแต่กรณี บทบัญญัตินี้ถือเป็นพัฒนาการทางกฎหมาย ของประเทศอังกฤษ เพราะในกฎหมาย Bribery Act ฉบับเก่า (Public Bodies Corrupt Practices Act 1889) ได้ยกเว้นความผิดของการจ่ายเงินค่าสินบนไว้เป็นกรณีเฉพาะเพื่อรองรับความต้องการของ เอกชนที่ทำธุรกิจในประเทศ ที่มีธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม คำแนะนำขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (the 2009 Recommendation of the Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อความน่าเชื่อถือของการ

บริหารงาน และระบบกฎหมายของประเทศที่มีธรรมเนียมปฏิบัติในการจ่ายเงินค่าอำนาจความ  
สะดวกอีกด้วย

#### 1.4 สรุปมาตรการทางกฎหมายและลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ของประเทศอังกฤษ

จากการศึกษาข้อมูลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปข้อบังคับห้าม  
เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการที่ถือเป็นลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ  
ประโยชน์ส่วนรวม ได้ดังนี้

1.4.1 ต้องยุติการประกอบอาชีพอื่น ไม่ว่าจะการงานนั้นจะเป็นงานเต็มเวลา หรือไม่  
เต็มเวลา

1.4.2 ต้องยุติการดำรงตำแหน่งสาธารณะอื่น

1.4.3 ห้ามเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรเอกชน

1.4.4 ห้ามเข้าไปถือหุ้น หรือเป็นส่วนหนึ่งในองค์กรใด

1.4.5 ห้ามเป็นที่ปรึกษาในองค์กรเอกชนใด

1.4.6 ห้ามร่วมลงทุนในธุรกิจหลักทรัพย์

1.4.7 ห้ามรับของขวัญ ของกำนัล จากบุคคลหรือองค์กรใด

1.4.8 ห้ามทำข้อตกลง หรือทำสัญญาใด ๆ กับรัฐอันจะส่งผลกระทบต่องานในหน้าที่และ  
ผลประโยชน์โดยรวม

1.4.9 ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งกระทำการลอบบีผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะคนอื่น  
เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว

1.4.10 มีกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดฐานติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างชาติ  
ที่บังคับใช้กับภายนอกราชอาณาจักร

1.4.11 มีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคลในกรณีบุคลากรของนิติ  
บุคคลกระทำความผิด

##### มาตรการทางกฎหมาย

(1) การเปิดเผยทรัพย์สิน และหนี้สินต่อนายทะเบียน (Register) รวมถึงคู่สมรสของผู้  
ดำรงตำแหน่งฯ นั้นด้วย

(2) มีคณะกรรมการ Nolan ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการกระทำของผู้ดำรง  
ตำแหน่งฯ ซึ่งอาจเป็นเรื่องกิจกรรมทางการเงิน การค้า หรือประโยชน์อื่นใด การละเมิดบทบังคับ  
ไม่มีผลใด ๆ นอกจากถือเป็นมารยาททางการเมืองที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะควรต้องแสดงความ  
รับผิดชอบ และในเรื่องการเปิดเผยทรัพย์สิน หากเป็นเรื่องทางการเงิน หากปรากฏว่ามีการปกปิด

ความจริงหรือมีการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จจะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการคอร์รัปชันที่เป็นความผิดทางอาญา

(3) มีบทบัญญัติกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างชาติ

## 2. กรณีศึกษาสาระสำคัญ และมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขสูงสุดและเป็นหัวหน้ารัฐบาล ในรูปแบบของสหพันธรัฐ ระบบกฎหมายสหพันธรัฐยึดหลักกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ ในขณะที่ระบบกฎหมายของรัฐแตกต่างกัน กฎหมายส่วนมากมีรากฐานมาจากกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ ศาลสูงสุดประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต โครงสร้างของรัฐบาลแห่งชาติและกิจกรรมของรัฐบาลจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ (United States Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญค่อนข้างเคร่งครัดในเรื่องแนวคิดตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ของมองเตสกีเออ (Montesquier) ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ของสหรัฐอเมริกานั้น มีที่มาจากพื้นฐานที่สำคัญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยแต่ละสภาสภานิติบัญญัติจะจัดการกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างสมาชิก โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติและลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบด้วยความยินยอมของสมาชิกได้

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกลไกขั้นพื้นฐานในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับการขัดแย้งทางผลประโยชน์แล้ว สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ค่อนข้างจะเข้มงวดและมุ่งมั่นในการสร้างระบบและกลไกในการควบคุม และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมอย่างจริงจัง โดยจะมีระบบและกลไกในการควบคุมปัญหาเหล่านี้ทั้งในระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ กลไกในการควบคุมมีทั้งที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีสภาพบังคับในทางอาญา มีสภาพในทางวินัยทางปกครอง และสภาพบังคับในทางแพ่ง และที่เป็นในรูปแบบของประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ โดยกลไกในการควบคุมเหล่านี้ ต่างกระจายแยกออกมาใช้บังคับกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายตุลาการ โดยไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน และในแต่ละองค์กรที่ใช้อำนาจต่างก็มีหน่วยงานในการ



ควบคุม กำกับ ดูแลปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของแต่ละองค์กรแยกต่างหากเช่นเดียวกัน

## 2.1 พื้นฐานและที่มาของแนวความคิด

แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมีที่มาจากแนวทางขั้นพื้นฐานของสภาคองเกรส (Congress) ในการจัดการกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างสมาชิก ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่า แต่ละสภานั้นอาจกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ และลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบด้วยความยินยอมของสมาชิก จำนวน ๒/๓ สามารถขับสมาชิกออกได้ (Article 1, Section 5, Clause 2) ตามที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้นก็ตาม แต่ถึงกระนั้น การกระทำในลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในอดีตที่ผ่านมาก็ยังมิแพร่หลายให้เห็นอยู่ทั่วไปในหมู่ชาวอเมริกัน เช่น กรณีที่นายไปรษณีย์ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ โดยกระทำการให้ตนเองได้รับการยกเว้นค่าไปรษณีย์ หรือกรณีที่พนักงานเก็บภาษีสุรา ที่เป็นเจ้าของร้านสุรา ละเว้นการเก็บภาษีให้กับบรรดาผู้ผลิตสุรา หรือกรณีเจ้าหน้าที่ศุลกากรบางคนประกอบการพาณิชย์อย่างชัดเจน หลักจริยธรรมในภาครัฐบาลและกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดต่าง ๆ จึงค่อยพัฒนาขึ้นในสหรัฐอเมริกา ประมวลจริยธรรมที่ควบคุมการกระทำในลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้บังคับกับผู้อำนวยการระบบการไปรษณีย์กลางของประเทศ (postmaster general) ในปี ค.ศ. 1829

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1951 ประธานาธิบดี แฮร์รี ทรูแมน (Harry Truman) ได้กล่าวในสภาคองเกรสสนับสนุนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาคองเกรส ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เป็นรายปีแก่สาธารณชน มีความพยายามหลายครั้งในการโน้มน้าวให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อทบทวนมาตรฐานทางจริยธรรมและกำหนดแนวทางที่เข้มงวดสำหรับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1958 สภาคองเกรสได้อนุมัติหลักทั่วไปสำหรับการประพฤติปฏิบัติทางจรรยาบรรณของลูกจ้างของรัฐบาลทั้งหมด รวมทั้งสมาชิกสภาคองเกรสด้วย โดยการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาร์ล เบนเน็ต (Charles Bennett) หลักนี้มุ่งหมายให้เป็นแนวทางสำหรับความสำนึกของบุคคลเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เพียงแต่คาดหวังให้สมาชิกปฏิบัติตาม โดยระลึกเสมอว่า ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นความไว้วางใจของสาธารณะ (public office is a public trust)

ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1960 มีการกล่าวหาที่เกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาคองเกรส และมีการผลักดันให้สภาคองเกรสคอยดูแลความประพฤติของสมาชิกและลูกจ้างอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(Secretary of the Senate) ของสมาชิกวุฒิสภา โรเบิร์ต จี เบเกอร์ (Robert G. Baker) ในปี ค.ศ. 1963 นั้น ได้ผ่อนคลายสถานการณ์ที่มีการกล่าวหาอย่างมากต่อสมาชิกวุฒิสภา และวุฒิสภาไม่สามารถกำหนดจรรยาบรรณสำหรับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ได้

ในระหว่างปี ค.ศ. 1970 เหตุการณ์อื้อฉาวกรณีวอเตอร์เกต (Watergate) เป็นสาเหตุของคำถามจำนวนมากเกี่ยวกับเรื่องของความซื่อสัตย์ (integrity) ของฝ่ายบริหารในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังปรากฏการกล่าวหาในเรื่องของการประพฤติที่ไร้จริยธรรม และผิดกฎหมายในสภาองเกรสอย่างมากอีกด้วย ซึ่งหลังจากพิจารณารายงานการดำเนินคดีกรณี วอเตอร์เกต ประกอบคำแนะนำของสมาคมนักกฎหมายสหรัฐอเมริกา (The American Bar Association) และข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติ สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายจริยธรรมภาครัฐ (Ethics in Government Act 1978) ซึ่งประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ได้ลงนามใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 1978 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การสงวนรักษาและสนับสนุนความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถาบัน ต่อมาในระหว่างปี ค.ศ. 1980 จริยธรรมในการปกครองถูกนำมาเป็นจุดสนใจของสาธารณชนจากกรณีอื้อฉาว HUD และเรื่องอื้อฉาวของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น เพื่อตอบสนองต่อการบ่อนทำลายและเสื่อมศรัทธาความเชื่อมั่นของสาธารณะ (public's confidence) ในความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George Bush) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายจริยธรรมของสหรัฐ และเป็นผลให้สภาองเกรส ผ่านกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act of 1989) ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจริยธรรมภาครัฐ (Ethics in Government Act 1978) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ ปฏิรูปรายได้ที่ได้รับจากภายนอก ของก้านัล และกฎว่าด้วยการเดินทาง และปฏิรูปการจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐทุกองค์กร<sup>30</sup>

## 2.2 บทบัญญัติกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติกฎหมาย เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืน หลักการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ กฎหมายอาญา และกฎหมายปฏิรูปจริยธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ

<sup>30</sup> สุทธินันท์ สาริมาณ, การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 35-39

### 2.2.1 กฎหมายอาญา<sup>31</sup>

กฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยมีบทบาทการบังคับใช้ ดังนี้

#### 1) เจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร

กฎหมายอาญา หมวด 18 มาตรา 208(18 U.S. 208)<sup>32</sup> มีสาระสำคัญคือ ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กรรมการหรือเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของธนาคารกลาง มีส่วนร่วมสำคัญในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการตัดสินใจ อนุมัติ ไม่อนุมัติ ให้คำแนะนำ ให้ความเห็น ใต้วง หรือโดยวิธีการอื่นในการพิจารณา การยื่นคำร้องหรือการตัดสินใจ หรือโดยสัญญาเรียกร้อง โต้แย้ง ฟ้องร้อง กล่าวหา จับกุม หรือกรณีเฉพาะอื่นใด โดยรู้ว่าคุณ คุ้มครอง บุตรผู้เยาว์ หุ่นส่วนของตน หรือลูกจ้างหรือองค์กรที่ตนกำลังเจรจา ได้รับประโยชน์ทางการเงินในเรื่องที่ตนกระทำ ตามมาตรา 208 คือมีเจตนาารมณ์เพื่อประกันความซื่อสัตย์ในการดำเนินงานของรัฐ โดยการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นปฏิปักษ์กับประโยชน์ของรัฐมิให้เข้าแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ความผิดคือต้องรับผิดชอบในทางอาญาหากกระทำการหาประโยชน์ส่วนตัวทางการเงิน

<sup>31</sup> ดวงรัตน์ เลขาธิการทนายและคณะ, กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

หน้า 10-28

<sup>32</sup> 18 U.S. Code § 208 - Acts affecting a personal financial interest

(a) Except as permitted by subsection (b) hereof, whoever, being an officer or employee of the executive branch of the United States Government, or of any independent agency of the United States, a Federal Reserve bank director, officer, or employee, or an officer or employee of the District of Columbia, including a special Government employee, participates personally and substantially as a Government officer or employee, through decision, approval, disapproval, recommendation, the rendering of advice, investigation, or otherwise, in a judicial or other proceeding, application, request for a ruling or other determination, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest, or other particular matter in which, to his knowledge, he, his spouse, minor child, general partner, organization in which he is serving as officer, director, trustee, general partner or employee, or any person or organization with whom he is negotiating or has any arrangement concerning prospective employment, has a financial interest—

Shall be subject to the penalties set forth in section 216 of this title.

## (1) องค์ประกอบของความผิด

ต้องมีส่วนร่วมสำคัญโดยส่วนตัว ในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐบาลโดยการตัดสินใจ การอนุมัติ การไม่อนุมัติ การเสนอแนะ การให้ความเห็น การสืบสวน หรือการกระทำอื่นใดในการพิจารณาคดี หรือการพิจารณา การยื่นขอคำร้องใดให้มีคำวินิจฉัย หรือการตัดสินใจสัญญา การเรียกร้อง การโต้แย้ง การฟ้องร้อง การกล่าวหา การจับกุม หรือกรณีเฉพาะอื่นใด โดยรู้อยู่แล้วว่า ตน สามิ ภริยา บุตร ผู้เยาว์ หุ่นส่วนของตน หรือองค์กรที่ตนทำงานอยู่ในฐานะพนักงานผู้จัดการ ทรัสตี หุ่นส่วนหรือลูกจ้าง หรือบุคคลหรือองค์กรที่ตนกำลังเจรจาหรือได้ดำเนินการจัดการเกี่ยวกับการจ้างงานในภายหน้า มีประโยชน์ทางการเงิน

ตามกฎหมายอาญานี้ ได้ครอบคลุมการมีส่วนได้เสียทางตรง และการมีส่วนได้เสียทางอ้อม กล่าวคือ การมีส่วนได้เสียของบุคคลใกล้ชิดในฐานะญาติสนิท การเป็นหุ้นส่วน ตลอดจนการมีส่วนได้เสียเนื่องจากการทำงานในฐานะต่าง ๆ ด้วย

## (2) ความหมายของประโยชน์ทางการเงิน (Financial interest)

ผลประโยชน์ทางการเงินรวมถึงผลประโยชน์ทางการเงินของบุคคลอื่น ๆ เช่น คู่สมรส บุตร หุ่นส่วน ตลอดจนนายจ้างในอนาคต แต่จะไม่รวมถึงผลประโยชน์ที่บนพื้นฐานของความรู้สึกเสียใจหรืออคติ หรือขึ้นต่ออารมณ์หรือความรู้สึกต่าง ๆ กล่าวคือ ผลประโยชน์ทางการเงินต้องมีองค์ประกอบสำคัญในการก่อให้เกิดอิทธิพลในทางวัตถุ

ผลประโยชน์ทางการเงิน ตามกฎหมายอาญาสหรัฐ รวมถึงการเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมในหุ้นหรือหลักทรัพย์ ที่ดิน สิทธิเรียกร้องค่าชดเชย พันธบัตรเงินกู้ เงินปันผล ค่าธรรมเนียม การเช่า สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิยึดหน่วง สิทธิตามสัญญา การซื้อขายตลาดล่วงหน้า (ยกเว้นเป็น ผลประโยชน์ในอนาคตที่จะก่อตั้งโดยบุคคลภายนอก รวมถึงสิทธิในฐานะเป็นผู้รับประโยชน์ ที่ยังมีได้ก่อตั้ง)

นอกจากนี้ผลประโยชน์ทางการเงินยังรวมถึงผลประโยชน์จากการทำงานโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่มีค่าตอบแทน การเป็นพนักงาน ผู้จัดการ ทรัสตี หุ่นส่วนหรือลูกจ้างของบุคคลหรือองค์กรใด ๆ (ซึ่งบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวอาจมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรหรือไม่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรก็ได้)

## (3) ผลของการฝ่าฝืนและกรณียกเว้น

การฝ่าฝืนตามความใน 18 U.S.C. 208 (a) ย่อมเป็นความผิดตามความใน 18 U.S.C. 216<sup>33</sup> กล่าวคือ

<sup>33</sup> 18 U.S. Code § 216 - Penalties and injunctions

ก. ถ้ากระทำโดยรู้ว่าตนหรือบุคคลอื่น เช่น คู่สมรส บุตร ฯลฯ มีผลประโยชน์ทางการเงิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข. ถ้ากระทำโดยตั้งใจ เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าพนักงานในเรื่องใดเฉพาะ โดยมีผลประโยชน์ทางการเงิน ต้องระวางโทษหนักขึ้น (จำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตามจำนวน หรือทั้งจำทั้งปรับ)

สำหรับการบังคับค่าปรับทางแพ่งนั้น พนักงานอัยการจะฟ้องคดีแพ่งต่อศาลแขวงของสหพันธ์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ เหรียญต่อฐานความผิด หรือคำนวณจากความเสียหายตามแต่พฤติการณ์แห่งคดีสุดแต่จำนวนใดจะมากกว่า และสามารถดำเนินการในทางอื่นได้อีกด้วย

สำหรับในกรณียกเว้น ได้แก่ 18 U.S.C. 208 (b) กล่าวคือ หากเจ้าพนักงานดังกล่าวได้เปิดเผยถึงผลประโยชน์ทางการเงินทั้งหมด และได้รับการตัดสินเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการแต่งตั้งตำแหน่งของเจ้าพนักงานผู้นั้น ให้ปฏิบัติหน้าที่ในการตัดสิน อนุมัติ การเสนอแนะ หรือเรื่องเฉพาะเรื่องใด แล้วเห็นว่าผลประโยชน์ทางการเงินนั้นไม่สำคัญเพียงพอที่จะถือว่ามีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการดำเนินการที่รัฐบาลจะพึงคาดหวังจากเจ้าพนักงานนั้น

นอกจากนี้หากมีกฎหรือระเบียบทั่วไปที่ประกาศในทะเบียนสหพันธ์กำหนดยกเว้นผลประโยชน์ทางการเงินที่มีความห่างไกลหรือไม่สำคัญเกินกว่าที่จะกระทบต่อความสมบูรณ์ของการดำเนินการของเจ้าพนักงานนั้น ก็ไม่ถือว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นมีผลประโยชน์ทางการเงินด้วยเช่นกัน

อนึ่ง การที่เจ้าพนักงานไม่ว่าในตำแหน่งใด ๆ มีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งเจ้าพนักงานนั้นมีส่วนร่วมโดยตรงและเป็นสาระสำคัญ ถือว่าเจ้า

(a) The punishment for an offense under section 203, 204, 205, 207, 208, or 209 of this title is the following:

(1) Whoever engages in the conduct constituting the offense shall be imprisoned for not more than one year or fined in the amount set forth in this title, or both.

(2) Whoever willfully engages in the conduct constituting the offense shall be imprisoned for not more than five years or fined in the amount set forth in this title, or both.

พนักงานผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือไม่มีอำนาจในการเข้าร่วมในการกระทำการใดๆ เว้นแต่จะต้อง  
 สละสิทธิ์หรือสละสิ่งที่เป็นเหตุที่ทำให้ขาดคุณสมบัตินั้นก่อน (waiver of disqualification)

2) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ในการประกอบธุรกิจเอกชนและ  
 การมีรายได้จากภายนอก

กฎหมายอาญาสหรัฐ (18 U.S.C. 205, 209) มีบทบัญญัติสรุปสาระสำคัญได้  
 ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องอันเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของ  
 สหรัฐ

ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลา  
 การของรัฐบาลสหรัฐ หรือหน่วยงานใดของสหรัฐ นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้า  
 พนักงานดังกล่าว กฎหมายอาญาสหรัฐ (18 U.S.C. 205 (a)<sup>34</sup>) บัญญัติห้ามมิให้

ก. กระทำการเป็นตัวแทนหรือทนายความเพื่อดำเนินคดีในการใช้สิทธิ  
 เรียกร้องต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกา หรือรับของกำนัล หรือหุ้น หรือประโยชน์ใดๆ ในคดีนั้น เป็นการ  
 ตอบแทนการใช้สิทธิดังกล่าว

ข. กระทำการเป็นตัวแทน หรือทนายความของบุคคลใดติดต่อกับ  
 หน่วยงานของรัฐ ศาลยุติธรรม หรือเจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการฝ่ายพลเรือน  
 หรือฝ่ายทหารเพื่อติดต่อกับหรือครอบคลุมถึงกรณีใดๆ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐเป็นคู่กรณี หรือมีผลประโยชน์  
 โดยตรง และเป็นสาระสำคัญ

<sup>34</sup> 18 U.S. Code § 205 - Activities of officers and employees in claims against and other matters  
 affecting the Government

(a) Whoever, being an officer or employee of the United States in the executive, legislative, or  
 judicial branch of the Government or in any agency of the United States, other than in the proper  
 discharge of his official duties

(1) acts as agent or attorney for prosecuting any claim against the United States, or receives any  
 gratuity, or any share of or interest in any such claim, in consideration of assistance in the prosecution  
 of such claim; or

(2) acts as agent or attorney for anyone before any department, agency, court, court-martial, officer, or  
 civil, military, or naval commission in connection with any covered matter in which the United States  
 is a party or has a direct and substantial interest;

shall be subject to the penalties set forth in section 216 of this title.

ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ ตาม 18 U.S.C. 216 กล่าวคือ

1. ผู้ใดก็ตามที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการ เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน หนึ่งปี หรือปรับเป็นจำนวนเงินตามที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ
2. ผู้ใดจงใจร่วมในการดำเนินการ เป็นความผิด จะถูกจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับเป็นจำนวนเงินตามที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) เจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร ห้ามรับเงินเดือน เงินช่วยเหลือ หรือเงินได้เสริมจากภายนอก (18 U.S.C. 209 (a)<sup>35</sup>)

ห้ามผู้ได้รับเงินเดือน (salary) หรือเงินช่วยเหลือ (contribution) หรือเงินได้เสริม (supplementation of salary) เป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอิสระของสหรัฐ หรือเขตนครหลวง ดี.ซี. จากแหล่งอื่นใดนอกจากรัฐบาลแห่งสหรัฐ เว้นแต่เป็นเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากกระทรวงการคลังของรัฐ เมืองหรือเทศบาล

นอกจากห้ามเจ้าพนักงานรับเงินค่าตอบแทนจากแหล่งเงินเอกชนแล้ว กฎหมายอาญาสหรัฐยังบัญญัติห้ามผู้ใดไม่ว่าจะเป็นบุคคล ห้างหุ้นส่วน, สมาคม, บริษัทหรือองค์กรใด ๆ ให้เงินค่าตอบแทนแก่เจ้าพนักงานของรัฐด้วยประการใด ๆ

ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษตาม 18 U.S.C. 216 ยกเว้นเป็นหรือให้เงินบำเหน็จ, เงินประกันการเกษียณ, ผลกำไร, เงินปันผล, เงินสวัสดิการจากการทำงานที่ได้รับจากอดีตนายจ้าง

<sup>35</sup> 18 U.S. CODE § 209 - SALARY OF GOVERNMENT OFFICIALS AND EMPLOYEES PAYABLE ONLY BY UNITED STATES

(a) Whoever receives any salary, or any contribution to or supplementation of salary, as compensation for his services as an officer or employee of the executive branch of the United States Government, of any independent agency of the United States, or of the District of Columbia, from any source other than the Government of the United States, except as may be contributed out of the treasury of any State, county, or municipality; or

Whoever, whether an individual, partnership, association, corporation, or other organization pays, makes any contribution to, or in any way supplements, the salary of any such officer or employee under circumstances which would make its receipt a violation of this subsection

## 2.2.2 กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act)<sup>36</sup>

กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act) บัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยสาระสำคัญ ดังนี้

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการจ้างงานของ สมาชิกสภาองเกรสและเจ้าหน้าที่บางประเภทของรัฐบาล (โดยแก้ไขเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมภาครัฐ (Ethics in Government of 1978), Section 501(a))

กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าระดับ GS-16 ตาม Section 5332 แห่ง title 5, U.S.C., หารายได้จากภายนอก (outside earned income) ในแต่ละปีปฏิทินเกินกว่า ร้อยละ 15 ของรายได้ประจำปีที่ได้รับจากบัญชีฝ่ายบริหารของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำข้างต้นต้องจำกัดมิให้ประกอบอาชีพภายนอกดังต่อไปนี้คือ (Ethics in Government Act, Section 502)

(1) เข้าร่วมหรือทำงานในบริษัท, ห้างหุ้นส่วน, สมาคม, บริษัท หรือองค์กรใดๆ เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ โดยมีค่าตอบแทน

(2) ยอมให้นำชื่อของสมาชิกสภาองเกรส หรือของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไปใช้ในกิจการของบริษัท, ห้างหุ้นส่วน, สมาคม, บริษัท หรือองค์กรนั้นๆ

(3) ปฏิบัติงานเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจโดยมีค่าตอบแทน

(4) ทำงานเป็นพนักงานหรือกรรมการบริหารของสมาคม, บริษัท หรือองค์กรอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน

(5) รับค่าตอบแทนการสอน โดยไม่ได้รับอนุมัติจากสภาองเกรส หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ, หรือสมาพันธ์ตุลาการแห่งสหรัฐแล้วแต่กรณี

ผลของการฝ่าฝืนดังกล่าว อธิบดีอัยการจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งต่อศาลแขวงของสหรัฐต่อบุคคลผู้ละเมิดกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมภาครัฐ (Section 501 หรือ 502) ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้บุคคลดังกล่าวต้องโทษปรับทางแพ่ง ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ เหรียญ

<sup>36</sup> Ethics Reform Act of 1989 อ้างใน ดวงรัตน์ เล่าห์ตงพงษ์ฤทธิ์ และคณะ กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2551 หน้า 14 - 20



หรือตามจำนวนค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคำนวณจากเงินซึ่งบุคคลดังกล่าวได้รับจากการฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้สุดแต่อย่างไรจะมากกว่า (Ethics in Government Act, Section 504)

2) *เจ้าหน้าที่บางตำแหน่งกับของขวัญและการเดินทาง (Gifts and Travel)*  
การรับของขวัญในที่นี้อาศัยองค์ประกอบ 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) เป็นเจ้าพนักงาน (2) เจตนาทุจริต และ (3) สิ่งของหรือทรัพย์สินมีมูลค่าบังเกิดผลประโยชน์แก่ เจ้าพนักงาน โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์โดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าพนักงานรับสิ่งของ อันมีมูลค่า (ของขวัญ) มีความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งของนั้นกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานหรือไม่

ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการห้ามให้หรือรับของขวัญ ก็เพื่อเป็น มาตรการในเชิงป้องกันการทุจริต (ให้หรือรับสินบน) ซึ่งคำว่า “ของขวัญ” ตามที่บัญญัตินี้ให้หมาย รวมถึงการเดินทาง การท่องเที่ยว และการบันเทิงซึ่งมีผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ หรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ด้วยซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรม หรือวินัย (disciplinary) มากกว่าเป็นความผิด ในทางอาญา เว้นแต่จะพิสูจน์ว่าสิ่งของนั้นมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน และมีเจตนาใช้อิทธิพลต่อเจ้าพนักงานดังกล่าว แต่การรับของขวัญในสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นการ กระทำไม่สุจริต

กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act 1989) ได้กำหนดใน เรื่องของขวัญ และการเดินทางจำแนกได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

(1) การให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชา เว้นแต่ในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เช่น การสมรส การเกษียณอายุ หรือในกรณีสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ กำหนดยกเว้นสำหรับการ ให้ของขวัญในบางกรณี (Section 301) อย่างไรก็ตามก็ดีผู้ฝ่าฝืนต้องถูกดำเนินการทางวินัย (5 U.S.C. 7351)

(2) สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือตุลาการ เรียกหรือรับสิ่งของอันมีค่าจากบุคคลผู้กำลังติดต่อทางธุรกิจ หรือเป็น บุคคลที่ต้องถูก ตรวจสอบจากหน่วยงานของทางราชการ (Section 303) การฝ่าฝืนต้องถูก ดำเนินการทางวินัย (5 U.S.C. 7353)

(3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะรับการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจาก แหล่งเงินอื่นใดอันมิใช่หน่วยงานของรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และคำแนะนำ ของผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ (Section 302 และ 31 U.S.C. 1352)

การเสนอรายงานการออกค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าเกินกว่า ๒๕๐ เหรียญ ให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ (31 U.S.C.1352 (d) (1)) โดยรายงานนี้ต้องมีรายการจำนวนและวิธีการการออกค่าใช้จ่าย, ชื่อของบุคคลของผู้ออกค่าใช้จ่าย, ลักษณะของการประชุม หรือภารกิจ และรายละเอียดอื่น ๆ ด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องคืนเงินที่ได้รับไว้หรือใช้เงินเป็นค่าทดแทน และไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐออกค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

3) ผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพของอดีตเจ้าพนักงาน (postemployment restriction)

ผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพภายหลังพ้นตำแหน่ง (postemployment restriction) ในสหรัฐเรียกการแสวงหาประโยชน์ของอดีตเจ้าพนักงานของรัฐบาลนี้ว่า “ประตูหมุน” (the revolving door) ซึ่งถือว่าเป็นความไม่เหมาะสม เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการประกอบอาชีพของบุคคลบางประเภทโดยเฉพาะอดีตเจ้าพนักงานของรัฐบาลบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพล มีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

(1) เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ภายหลังพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นการบิดผันการใช้อำนาจ (abuse of power) และเป็นการขยายขอบเขตของหลักความประพฤติอันชอบด้วยคุณธรรม (integrity) ให้ครอบคลุมภายหลังพ้นตำแหน่ง

(2) เพื่อป้องกันข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของทางการบางอย่างที่ไม่สมควรเปิดเผย เช่น ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลด้านความมั่นคงทางทหารและเศรษฐกิจ หรือข้อมูลในการสืบสวนหรือเป็นพยานหลักฐานในคดี

(3) เพื่อปกป้องความลับทางการค้าของเอกชน เพราะการแสวงหาประโยชน์อันไม่เป็นธรรมจากข้อมูลทางการค้าที่เคยอยู่ในความครอบครองของอดีตเจ้าหน้าที่ ซึ่งต่อมาบริษัทคู่แข่งจ้างเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นมาทำงานในบริษัทดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบการค้าเสรี

(4) เพื่อลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ซึ่งบรรดาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบางคนต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอดีตผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงาน ซึ่งเคยช่วยเหลือหรือเคยมีบุญคุณต่อกันมาก่อน

(5) เพื่อสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจให้แก่สาธารณะ และถือว่าการแสวงหาประโยชน์ของอดีตเจ้าพนักงานเป็นการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์หรือไม่จงรักภักดีต่อรัฐบาลสหรัฐ

โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างหลักความประพฤติอันชอบด้วยคุณธรรม (integrity) ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

4) องค์ประกอบของความผิด (18 U.S.C. 207 (a) (c) (d))

(1) การกระทำเป็นตัวแทนของอดีตเจ้าพนักงาน ได้แก่ การกระทำการโดยรู้อยู่แล้วในฐานะเป็นตัวแทน หรือผู้รับมอบอำนาจของบุคคลอื่น หรือทำการแทนบุคคลอื่น โดยแสดงออกอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ หรือด้วยความประสงค์ที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพล ได้ติดต่อกับทนายหรือลายลักษณ์อักษรในนามของผู้อื่นกับกระทรวงหน่วยงาน ศาลทหาร หรือคณะกรรมการฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหาร หรือทหารเรือของสหรัฐ หรือเขตนครหลวง หรือกับเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานหรือคณะกรรมการดังกล่าว

ทั้งนี้การกระทำดังกล่าว ยกเว้น การกระทำในนามของเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการ

การกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนหรือผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลอื่น หรือทำการแทนบุคคลอื่นด้วยการแสดงออกหรือด้วยความประสงค์ที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการของรัฐบาลสหรัฐ หรือกับเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน หรือคณะกรรมการดังกล่าว อาจอธิบายว่าเป็นการวิ่งเต้น (lobby) นั้นเอง

คำว่า “ประสงค์ที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพล” (intention to influence) หมายถึงประสงค์ให้หน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของหน่วยงานดังกล่าว (หรือสมาชิกสภาองเกรส) กระทำการใดหรือไม่กระทำการใด

การกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนดังกล่าวด้วยความประสงค์ที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการ หรือกับเจ้าพนักงานของสหรัฐนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องหรือกรณีเฉพาะ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐเป็นคู่กรณีหรือมีผลประโยชน์สำคัญและโดยตรง คำว่า “กรณีเฉพาะ” รวมถึงการสืบสวน, การยื่นคำขอ คำร้องใดให้มีคำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจตราระเบียบ การทำสัญญา การเรียกร้อง การโต้แย้ง การฟ้องร้องการกล่าวหา การจับกุม การพิจารณาคดีหรือกระบวนการพิจารณาอื่นๆ

องค์ประกอบความผิดในการกระทำเป็นตัวแทนของอดีตเจ้าพนักงาน ได้แก่ องค์ประกอบของการกระทำ และองค์ประกอบของบุคคลผู้กระทำ ซึ่งสามารถจำแนกบุคคลผู้กระทำผิดได้ดังนี้

ก. บุคคลที่เคยมีส่วนร่วม (participate) สำคัญ โดยส่วนตัวในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ (18 U.S.C. 207 (a) (1))

ข. บุคคลที่เคยรับผิดชอบในเรื่องที่ค้างพิจารณาภายใต้ความรับผิดชอบโดยตำแหน่งของตนในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐบาล ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนที่จะพ้นจากความรับผิดชอบดังกล่าว (18 U.S.C. 207 (a) (2)) ทั้งนี้ บุคคลนั้นต้องรู้หรือมีเหตุอันควรจะรู้ในเรื่องที่ค้างพิจารณานั้น (18 U.S.C. 207 (a) (2))

ค. บุคคลที่เคยมีส่วนร่วมสำคัญหรือเคยรับผิดชอบในเรื่องที่ค้างพิจารณาภายใต้ความรับผิดชอบของตนในฐานะเจ้าพนักงานระดับสูง (เช่น บุคคลที่รับเงินเดือนขั้น GS-17 เป็นต้น) หรือเจ้าพนักงานระดับสูงมาก (เช่น รองประธานาธิบดี) (18 U.S.C. 207 (c) (d))

ง. บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองเกรส หรือเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างฝ่ายนิติบัญญัติประเภทต่างๆ (18 U.S.C. 207 (e))

#### ระยะเวลาที่ต้องจำกัด

องค์ประกอบของความผิดในส่วนของการกระทำ ผู้กระทำต้องประกอบด้วยระยะเวลาที่ต้องจำกัดมิให้กระทำ กล่าวคือกรณีไม่กำหนดระยะเวลา ได้แก่ กรณีการเข้าไปเกี่ยวข้องของบุคคลเคยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีอิทธิพลโดยตรงเกี่ยวข้องกับกิจการนั้นๆ ตาม 18 U.S.C.207 (a) (1) และเคยมีส่วนร่วมสำคัญโดยส่วนตัวในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหาร

กรณีจำกัดระยะเวลาสองปี ได้แก่ กรณีการเข้าไปเกี่ยวข้องของบุคคลที่เคยรับผิดชอบในเรื่องที่ค้างพิจารณาภายใต้ความรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหารตาม 18 U.S.C. 207 (a) (2)

กรณีจำกัดระยะเวลาหนึ่งปี ได้แก่ กรณีการเข้าไปเกี่ยวข้องของบุคคลที่เคยมีส่วนร่วมสำคัญหรือเคยรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานระดับสูงหรือระดับสูงมาก ตาม 18 U.S.C. 207 (c) (d) และบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองเกรส หรือทำงานในฝ่ายนิติบัญญัติตาม 18 U.S.C. 207 (e)

(2) การช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำทางการค้าหรือสนธิสัญญา การกระทำ ได้แก่ การเป็นที่ปรึกษา ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำแก่บุคคลหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาทางการค้า หรือสนธิสัญญา กับรัฐบาล

ผู้กระทำ ได้แก่ อดีตเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหารที่เคยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในการเจรจาการค้าหรือสนธิสัญญา และได้เข้าถึงข้อมูลทางการค้าหรือสนธิสัญญา ภายใต้ 5 U.S.C. 552 อันเป็นข้อมูลลับไม่บังควรเปิดเผยภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนพ้นจากปฏิบัติหน้าที่หรือการจ้าง

#### ระยะเวลาที่ต้องจำกัด

ภายในหนึ่งปีภายหลังพ้นจากตำแหน่งหรือการจ้าง (18 U.S.C. 207 (b))

คำว่า “เจรจาทางการค้า” หมายถึง การเจรจาซึ่งประธานาธิบดีกำหนดให้เข้าไปทำข้อตกลงทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยการค้าและการแข่งขัน แต่ไม่รวมถึงการกระทำก่อนนั้น

คำว่า “สนธิสัญญา” หมายถึง ข้อตกลงระหว่างประเทศที่กระทำโดยประธานาธิบดีภายใต้คำแนะนำและรับรองของวุฒิสภา

### (3) การเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของคณะบุคคลต่างชาติ

การกระทำ ได้แก่ การเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของคณะบุคคลต่างชาติหรือช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำแก่คณะบุคคลต่างชาติ โดยเจตนาจงใจหรือใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจของเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างนั้น

ผู้กระทำ ได้แก่ บรรดาบุคคลที่เคยเป็นเจ้าพนักงานระดับสูงหรือระดับสูงมากของฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาองเกรส

#### ระยะเวลาที่ต้องจำกัด

ได้แก่ กำหนดเวลาหนึ่งปีภายหลังพ้นจากตำแหน่ง, การปฏิบัติงานหรือการจ้างตามความใน 18 U.S.C. 207 (c), (d) หรือ (e) แล้วแต่กรณี (18 U.S.C. 207 (f))

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญาของสหรัฐได้กำหนดข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมอันส่งผลกระทบต่อการบริหารของฝ่ายบริหารของรัฐบาล แก่บุคคลซึ่งพ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของความผิดตาม 18 U.S.C. 207 ตามกำหนดประเภทกิจกรรม และระยะเวลา จะเห็นว่าระยะเวลานั้นเป็นตัวแปรสำคัญที่ขึ้นอยู่กับความสำคัญของตำแหน่งอันส่งผลกระทบต่ออำนาจใช้อิทธิพล ของการกระทำและบุคคลผู้กระทำ กล่าวคือ การกระทำและบุคคลผู้กระทำมีความสำคัญหรืออิทธิพลมาก ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาย่อมเข้มข้นมากขึ้น

### 5) ผลของการฝ่าฝืนและข้อยกเว้น

ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาของสหรัฐ (18 U.S.C. 207, 216) ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่มีกรณีข้อยกเว้นตาม 18 U.S.C. 207 (j) กล่าวคือ

(1) การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐบาลหรือของเจ้าพนักงานที่ได้รับเลือกตั้งของมลรัฐ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

(2) มลรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล และองค์การวิจัยทางการแพทย์ที่กระทำในนามของรัฐบาล หรือในนามของสถาบันหรือโรงพยาบาล หรือองค์กรดังกล่าว

(3) องค์การระหว่างประเทศ

(4) กรณีเรื่องส่วนบุคคล (เช่น ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล) และความรู้อื่นพิเศษ

(5) ข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยี

### 2.2.3 มาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร (*Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*)<sup>37</sup>

มาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร เป็นมาตรฐานในทางจริยธรรมที่ประมวลจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นหลักสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา (Title 18 of the United States Code) และกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมภาครัฐ 1978 (Ethics in Government Act 1978) โดยสำนักงานจริยธรรมภาครัฐแห่งสหรัฐอเมริกา (The U.S. Office of Government Ethics) เป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินการด้านจริยธรรมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ได้นำกฎหมายที่ประมวลเป็นจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว มาจัดทำเป็นคำอธิบาย หรือคำแนะนำในลักษณะหลักจริยธรรมสามัญ (Common Ethics Issues) สำหรับเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารต้องพึงปฏิบัติและยึดถือตามได้อย่างถูกต้อง และไม่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด คือ ของขวัญจากแหล่งที่มาภายนอก (Gifts from Outside Source)

เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารพึงต้องถือปฏิบัติอยู่ในข้อจำกัด ในเรื่องของการรับของขวัญ ที่ซึ่งอาจได้รับจากแหล่งที่มาภายนอกรัฐบาล โดยหลักทั่วไปเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร จะไม่สามารถที่จะรับของขวัญที่ซึ่งได้ให้แก่กัน อันเนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือจากแหล่งที่มีผลประโยชน์ หรือที่เรียกกันว่าแหล่งต้องห้าม (prohibited sources) แหล่งต้องห้ามนี้รวมถึงบุคคล หรือองค์กรที่มีฐานะเป็นบุคคลที่ซึ่งประกอบธุรกิจ หรือกำลังพยายามให้ได้มาซึ่งการประกอบธุรกิจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่อยู่ในความควบคุม ดูแลของหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น รวมทั้งมีผลประโยชน์อันเป็นผลกระทบซึ่งเป็นสาระสำคัญต่อการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารผู้นั้น

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร ไม่อาจเรียก หรือบังคับขู่เชิญ หรือโน้มน้าวให้มีการเสนอให้ซึ่งของขวัญเพื่อเป็นการตอบแทนจากการที่ตนได้ใช้อิทธิพลให้มีการ

<sup>37</sup> The Office of Government Ethics, Common Ethics Issues. Retrieved June 18, 2015 From:

<http://www.usoge.gov>

ปฏิบัติหน้าที่การงาน รวมทั้งไม่สามารถรับของขวัญบ่อยครั้งจนทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

อย่างไรก็ดี ข้อห้ามในการรับของขวัญจากแหล่งที่มาภายนอกเหล่านี้ก็ยังมีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารรับของขวัญได้ในบางกรณี เช่น

(1) ของขวัญที่มีมูลค่าไม่เกิน 20 ดอลลาร์ ต่อ 1 ชิ้น โดยที่ได้ให้จากบุคคลเดียวกัน มูลค่าของของขวัญรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 50 ดอลลาร์ ในรอบปีปฏิทิน

(2) ของขวัญที่ให้เพื่อเป็นการกระตุ้นขวัญ หรือให้กำลังใจในการทำงานจากสัมพันธภาพทางครอบครัว หรือสัมพันธภาพฉันท์เพื่อนฝูง

(3) ของขวัญขั้นพื้นฐานจากธุรกิจภายนอกของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร หรือของคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หรือจากสัมพันธภาพในการว่าจ้าง รวมทั้งการให้ของขวัญตามประเพณีนิยมที่มีโอกาสได้รับจากนายจ้างในอนาคตที่เกิดจากการเจรจาว่าจ้างกันโดยสุจริต

(4) ของขวัญที่ได้รับการจัดให้จากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ชัดเจน

(5) เครื่องดื่มที่ทำให้เกิดความสดชื่นในจำนวนที่พอประมาณ เช่น กาแฟ และโดนัท เป็นต้น บัตรอวยพร แผ่นจารึก หรืออื่น ๆ ที่มีค่าเล็กน้อยตามแต่ลักษณะของของขวัญนั้น ๆ

(6) การให้ส่วนลดที่จัดให้สำหรับสาธารณะทั่วไป หรือให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารของรัฐบาลโดยรวม รางวัลและสิ่งตอบแทนจากการแข่งขันที่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป

(7) การได้รับรางวัลและประกาศเกียรติคุณ ส่วนลดและเงินช่วยเหลือที่ชัดเจน อย่างเป็นทางการ อาหาร เครื่องดื่ม และสิ่งบันเทิงใจจากต่างประเทศในการร่วมสังคัมที่ชัดเจน

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร ได้รับของขวัญที่ซึ่งไม่อาจรับได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น อาจส่งของขวัญนั้นกลับคืนให้กับผู้ให้ หรือจำหน่ายของขวัญนั้นในราคาตลาด ถ้าของขวัญนั้นเป็นสิ่งที่เสีง่าย (เช่น กระเช้าผลไม้ หรือดอกไม้) และไม่สะดวกที่จะส่งกลับคืนของขวัญนั้นอาจได้รับอนุญาตให้เพื่อการกุศล หรือแบ่งสรรกันในสำนักงานก็ได้

### 2.3 สรุปลักษณะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายสหรัฐอเมริกา กำหนดรูปแบบการให้และรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด อันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยจำแนกเป็น 3 กรณี ประกอบด้วย

**2.3.1 การให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชา** เว้นแต่การให้ในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เช่น การสมรส การเกษียณอายุ หรือกรณีที่สำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ กำหนดยกเว้นสำหรับการให้ของขวัญในบางกรณี กรณีบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องถูกดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายอาญาบัญญัติกำหนดโทษไว้

**2.3.2 สมาชิกสภาองครักษ์ หรือเจ้าพนักงาน หรือลูกจ้างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือตุลาการเรียกหรือรับสิ่งของอันมีค่าจากบุคคลผู้กำลังติดต่อทางธุรกิจ หรือเป็นบุคคลที่ต้องถูก ตรวจสอบจากหน่วยงานของราชการ** กรณีบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องถูกดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายอาญาบัญญัติกำหนดโทษไว้

**2.3.3 เจ้าหน้าที่บริหารรับการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง** เจ้าหน้าที่บริหารจะรับการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากแหล่งเงินอื่นใดอันมิใช่หน่วยงานของรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และคำแนะนำของผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ

ซึ่งการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ให้หมายความรวมถึงการเดินทาง การท่องเที่ยว และการบันเทิงซึ่งมีผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ หรือให้ความสะดวกต่างๆ ด้วย

### 3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003: UNCAC)<sup>38</sup>

จากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้น สร้างความเสียหายให้กับคนในประเทศนั้น ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง ทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล ขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต จึงทำให้ในระดับรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ตระหนักถึงและพยายามจัดทำมาตรการ เครื่องมือ ความร่วมมือต่างๆ ขึ้นมาเพื่อดำเนินการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังมากขึ้น จุดเริ่มต้นของ UNCAC เกิดที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม จึงได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อการเจรจาจัดทำ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต” และในคราวประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ที่ประชุมได้มีมติที่ 58/4 เปิดการลงนามใน

<sup>38</sup> สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. *สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 UNCAC ฉบับผู้บริหาร* 2551 หน้า 7-75



อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 เป็นต้นมา UNCAC ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาที่ทำให้ทั่วโลกหันมาสนใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างจริงจังมากขึ้น และสะท้อนให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยอมรับในหลักการของความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการเสริมสร้างความมีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ของการบริหารบ้านเมือง

UNCAC ได้บัญญัติถึงมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ไว้หลายเรื่องด้วยกัน อาทิ มาตรการป้องกันการทุจริต ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ความร่วมมือระหว่างประเทศ การติดตามสินทรัพย์คืน ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น โดยแบ่งออกเป็นหมวด ๆ ในการศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ หมวดที่ 2 มาตรการป้องกันการทุจริต ได้กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐบาลที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ และกล่าวถึงมาตรการ นโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### 3.1 การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต

เป้าหมายหลักสำหรับการป้องกันการทุจริตและวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมาย และให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของรัฐบาล ทั้งนี้ โดยให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและมาตรการในการต่อต้านการทุจริต ดังนี้

#### 3.1.1 รัฐบาลต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม ตลอดจนคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงาน

ในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐบาลนั้น

#### 3.1.2 รัฐบาลต้องพยายามจัดให้มีและส่งเสริมแนวปฏิบัติในการป้องกันการทุจริต

#### 3.1.3 รัฐบาลต้องพยายามประเมิน “เครื่องมือทางกฎหมาย” และมาตรการทาง

บริหารที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าเพียงพอต่อการป้องกันและต่อต้านการทุจริตหรือไม่ ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินงานภายในของแต่ละประเทศแล้ว รัฐบาลก็ยังต้องประสานความร่วมมือทั้งระหว่างรัฐชาติด้วยกันเอง และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากลในการ ส่งเสริมและพัฒนามาตรการต่าง ๆ ข้างต้นตามความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าวนี้อาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการ ระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

### 3.2 การกำหนดให้มีองค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน

กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน ที่มีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุน ทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้าน การทุจริตตามที่ได้เสนอข้างต้น นอกจากภารกิจตามนโยบายและแนวปฏิบัตินั้น องค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกันนี้ยังมีภารกิจในการดูแลและ ประสานการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ตลอดจนจัดทำและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต โดยให้รัฐภาคีแจ้งชื่อและที่อยู่ขององค์กรดังกล่าวให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบด้วย

### 3.3 การดำเนินการในภาครัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในภาครัฐนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการในภาครัฐไว้หลายประการด้วยกัน ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของรัฐภาคี ดังต่อไปนี้

**3.3.1 ส่งเสริมระบบการสรรหาแต่งตั้ง** การจ้างงาน การดำรงสถานภาพ การเลื่อนระดับและการเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ อาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งด้วย

**3.3.2 จัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติและทางบริหาร**ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในภาครัฐ

**3.3.3 ดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติและทางบริหาร**ที่เหมาะสมเพื่อความโปร่งใสในการ สนับสนุนทางการเงินให้แก่บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง

**3.3.4 ส่งเสริมสนับสนุนระบบเพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้** และการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) การดำเนินการในภาครัฐตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการนี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักการกว้าง ๆ ในการปฏิบัติงานของภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่หลักการสำคัญที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อนี้ คือ “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ “Conflict of Interest” ซึ่ง ถือเป็นมูลเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะอาจมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่เข้าไปจัดการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจและขัดแย้งกับผลประโยชน์ของรัฐได้

### 3.4 ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของ ระบบกฎหมายภายในของตน ในการส่งเสริมค่านิยมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และ

ความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามความในอนุสัญญาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมนี้ รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงแนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับระหว่างภูมิภาคและในระดับพหุภาคีร่วมด้วย เช่น ประมวลจริยธรรมระหว่างประเทศของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (International Code of Conduct for Public officials) นอกจากนี้รัฐภาคีต้องพยายามดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในแห่งรัฐ ในการจัดให้มีเรื่องดังต่อไปนี้

**3.4.1 ประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ** ให้มีความถูกต้องเหมาะสมอย่างเต็มภาคภูมิ

**3.4.2 มาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ** ในการรายงานการกระทำการทุจริตที่พบในการปฏิบัติหน้าที่

**3.4.3 มาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำคำแถลงต่อเจ้าหน้าที่** ที่เกี่ยวข้องนอกจากประการอื่นแล้วให้รวมถึงกิจกรรมนอกเหนือจากการทำงาน การลงทุน สินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**3.4.4 การพิจารณานำมาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ** ซึ่งฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามข้อบทของอนุสัญญาฯ

### 3.5 การรายงานต่อสาธารณะ

หลักการรายงานต่อสาธารณะนี้ ถือเป็นหลักการที่รับรอง “สิทธิได้รู้” ของสาธารณชนซึ่งได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการบริหารงานภาครัฐ กระบวนการปฏิบัติงานและตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ

## บทที่ 4

# มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ศึกษากฎหมายประเทศไทย

คงได้กล่าวมาในบทก่อนหน้าแล้วว่า พฤติการณ์ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ถึงแม้โดยสภาพแล้วจะมีได้เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน โดยสภาพ แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญอันเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่ฝังตัวอยู่ในสังคมไทยเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกล่าวถึงการทุจริตคอร์รัปชัน ในภาครัฐ ผลกระทบหรือผลร้ายของปัญหาดังกล่าวเป็นที่เห็นได้ประจักษ์ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลแทบทุกรัฐบาล ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจและนำไปสู่การลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การบริหารประเทศ ต้องหยุดชะงัก และประเทศไทยได้ถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศในกลุ่มที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันค่อนข้างมาก

รัฐบาลได้พยายามที่จะป้องกันแก้ไขโดยกำหนดเป็นนโยบายและแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2518 คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) และได้เปลี่ยนมาเป็น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในปี พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญและเป็นปัญหาที่เรื้อรังอันทำให้ประเทศไทยไม่พัฒนาเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงมีพระราชดำรัสในโอกาสต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลและประชาชนตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวไว้ว่า

... ถ้าทุจริตแม้แต่นิดเดียว ก็ขอแข่งให้มีอันเป็นไป พุคอย่างนี้หายบคาย แต่ว่าขอให้มีอันเป็นไป แต่ถ้าไม่ทุจริต สุจริตและมีความตั้งใจมุ่งมั่นสร้างความเจริญ ก็ขอให้ต่ออายุได้ถึง 100 ปี ส่วนคนไหนที่มีอายุมากแล้ว ขอให้แข็งแรง ความสุจริตจะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นอันตราย...

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นหลักการของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณี

เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนำไปวิเคราะห์ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

## 1. กรณีศึกษาสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาอย่างถ่วงถ่วงแล้วจะพบ สำหรับกฎหมายภายในประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มีบทบัญญัติอันเกี่ยวเนื่องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนบุคคล อยู่หลายฉบับด้วยกัน สำหรับในการศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่ศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายอาญา

### 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมืองได้สร้างกลไกและเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้มากมาย โดยในมาตรา 110 ก็ได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจและรับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว เช่นเดียวกับมาตรา 208 ที่บัญญัติห้ามรัฐมนตรีกระทำการใด ๆ ที่ห้ามไว้มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก่อการใด ๆ ที่ห้ามไว้สำหรับสมาชิกวุฒิสภาและยังห้ามดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและมาตรา 331 (2) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลได้กำหนดกรอบของสาระสำคัญที่ต้องมีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ว่าจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้

ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด ด้วยเหตุนี้เองที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมไว้ในมาตรา 100 โดยมีสาระสำคัญดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดจะเป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามมาตรา 100 จะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าใน ปี พ.ศ. 2544 มีการประกาศตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไปแล้ว และ 11 ปีต่อมาจึงได้มีการประกาศเพิ่มเติมอีก 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและรองผู้บริหารท้องถิ่น

## 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ระบบการเมืองหลายประการ โดยยังคงยึดถือโครงสร้างใหญ่ของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่วางไว้ เป็นหลัก ซึ่งหากจะประมวลสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้น มีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน ได้แก่<sup>42</sup>

ส่วนแรก เป็นปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องในตัวรัฐธรรมนูญเอง

ส่วนที่สอง คือปัญหาทางข้อเท็จจริงทางการเมืองที่เกิดปรากฏการณ์พรรคการเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาดจนทำให้ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารสูญเสียไปมีลักษณะของเผด็จการรัฐสภา รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ประกอบกับบุคลิกภาพของผู้นำและการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม ผสมกันก็ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (2540) ในหลายเรื่องถูกบิดเบือนไป เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สามารถป้องกันและแก้ไข ข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ 2540 ได้นั้น จำต้องทราบปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อทำให้ทราบความเป็นมาและเป็นไปของการแก้ไขปรับปรุงในรัฐธรรมนูญ 2550 ดังนี้

**1.1.2 ปัญหาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540** อันนำมาซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย แต่การเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดไม่ได้

<sup>42</sup> เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ค้นคืน 20 มิถุนายน 2558 จาก

หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีการข้อมทรวงเลข ดังจะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2549 รวมตลอดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ 2540 อาจสรุปได้ว่ามีประเด็นสำคัญอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็นได้แก่

1) ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แม้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 แต่ปรากฏว่ามีปัญหาอยู่หลายประการเกิดขึ้น ในการศึกษาครั้งนี้จะพูดถึงเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ แต่ก็มักจะเขียนให้มีรายละเอียดให้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในทางปฏิบัติพบว่ามีความหมายจำนวนมากไม่ได้รับการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติที่จะต้องออกตามความในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองตามมาตรา 57 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 กฎหมายว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วมิได้ใช้ตามมาตรา 49 วรรคสี่ ฯลฯ นอกจากนี้ นักกฎหมายส่วนใหญ่ยังตีความว่า ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้น รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ สิทธิเสรีภาพหลายประการของปวงชนชาวไทยจึงยังไม่เกิดขึ้นแม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดได้รับรองไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติสิทธิและเสรีภาพไว้แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปได้ยากหรือมีความสลับซับซ้อนเกินไป เช่นเรื่องการเข้าชื่อของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จะถอดถอนนักการเมือง หรือเสนอร่างกฎหมายจำนวนของประชาชนที่จะเข้าชื่อและกระบวนการของการเข้าชื่อทำให้ในทางปฏิบัติกระบวนการเข้าชื่อแบบนี้แทบจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้มากถึง 50,000 รายชื่อ (มาตรา 304 และมาตรา 170 รัฐธรรมนูญ 2540)

ปัญหาที่รัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีกรรับรองสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ เช่นสิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้แรงงาน ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ ฯลฯ ไว้อย่างเหมาะสม

2) ปัญหาเรื่องการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบ ซึ่งก็คือประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องมีการพิจารณาประชาธิปไตยในทางเนื้อหาควบคู่กันไปด้วย ซึ่งก็คือ

การปกครองแบบประชาธิปไตยที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจตามหลักการปกครองโดยกฎหมายมิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของตน มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ในทางปฏิบัติพบว่าตลอดช่วง 4-5 ปีก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 อำนาจรัฐทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดถูกผูกขาดอยู่ในเมืองของคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียวไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่เป็นพวกเดียวกันและไม่มีทางที่จะตรวจสอบกันและกันได้ ยิ่งกว่านั้นยังมีการแทรกแซงองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อันทำให้ระบบการตรวจสอบล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่เว้นแม้แต่ศาล เช่นศาลรัฐธรรมนูญก็ถูกแทรกแซงจนขาดความเป็นกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายคดี จะมีก็แต่เพียงศาลปกครองและศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ยังดำรงความอิสระของตนไว้ได้ เมื่อสามารถควบคุมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและบางส่วนของศาลได้ การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและขัดกับกฎหมายจึงเกิดขึ้นอย่างขนานใหญ่ เช่น การปราบปรามผู้มีอิทธิพลและผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การใช้อำนาจปราบปรามประชาชนใน 3 จังหวัดภาคใต้ทั้งที่มีสยิดกรือเซะและกรณีตากใบ อันนำมาซึ่งการที่ผู้บริสุทธิ์ล้มตายเป็นจำนวนมาก ขัดกับหลักนิติศาสตร์ที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนโดยทั่วไปเป็นผู้บริสุทธิ์ การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่ตนเองมีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งในเรื่องเศรษฐกิจและการเมือง การแต่งตั้งญาติ คนสนิทเข้าสภาในตำแหน่งต่างๆ ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่คำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถและคุณธรรม ฯลฯ เหล่านี้แม้ส่วนหนึ่งจะเป็นปัญหาที่ “คน” ไม่ใช่ปัญหาที่ “ระบบ” หรือ “รัฐธรรมนูญ” ทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็เป็นกฎหมายสำคัญที่ทำให้เกิดสถานการณ์ของการผูกขาดอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นแม้จะไม่ได้ตั้งใจและคาดคิดว่าจะมีรัฐบาลเสียงข้างมากเกิดขึ้นเพียงการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียว

3) การขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คุณธรรมและจริยธรรมเป็นคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็เป็นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยขาดมาก แม้มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จะบัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่ามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวยังไม่ีผลบังคับใช้ในขณะเดียวกันการละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมก็เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบการอภิปรายที่ไม่มีสาระ เสียคดีและบางกรณีขัดแย้งกับความเป็นจริง การทะเลาะวิวาทในสภา การมีปัญหาในเรื่องเพศสัมพันธ์ การไม่มาปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงเวลาและมีประสิทธิภาพ ฯลฯ แต่ที่ร้ายแรงที่สุดก็คือ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ( Conflict of Interests ) ที่เป็นกรณีทุจริตตีเทาที่ระบบกฎหมายไทยยังไม่สามารถจับได้ไ้ทัน และระบบการตรวจสอบทางการเมืองก็ไม่สามารถ



ทำงานได้เพราะมีพลังฝ่ามือหนุนหลังอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรคอยปกป้องไว้ ซึ่งกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐบาลชุดที่ผ่านมาก็ได้สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติทั้งด้านตัวเลขจำนวนเงิน และสร้างรอยต่างพร้อยในสังคมไทยจนทำให้ประชาชนเอาแต่คิดว่า รัฐบาลที่ไม่โกงมีที่ไหน แต่ขอให้บริหารให้เศรษฐกิจดี เงินทองถึงมือประชาชนก็พอ ค่านิยมที่ผิด ๆ เช่นนี้ยอมเป็นเซลล์มะเร็งร้ายที่จะต้องกำจัดออกไปจากสังคม

4) ปัญหาการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบทำให้ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ องค์กรตรวจสอบเดิมที่เรามีอยู่ก็คือศาลยุติธรรมต่อมาเราได้สร้างองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในจำนวนองค์กรเหล่านี้เราจะแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เราพบว่าเป็นองค์กรที่ผู้มีอำนาจแทรกแซงได้น้อยและทำงานได้มีประสิทธิภาพมาก กลุ่มที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีการแทรกแซงกระทำผ่านกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ กลุ่มที่สาม ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งแม้ผู้มีอำนาจจะทำการแทรกแซงน้อย แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ก็บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่น้อยเช่นเดียวกัน ทำให้ผลงานที่ดำเนินการมายังไม่เป็นที่ชัดเจนนัก การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระต่างๆที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในภาพรวมนั้นมีปัญหาใหญ่ ๆ ที่สำคัญ 3 ข้อ กล่าวคือ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่รัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดตัวแทนของพรรคการเมืองเอาไว้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของวุฒิสภา ข้อจำกัดของระยะเวลาในการสรรหา

(2) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(3) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ ปัญหาการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่ล่าช้าเพราะมีภารกิจมาก ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรขององค์กรอิสระ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามหมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา 265 ถึงมาตรา 269 ซึ่งเป็นการสร้างมาตรการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ที่เข้มแข็งขึ้น เช่น ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมถึงภรรยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนคู่สมรสและบุตร ห้ามรับหรือแทรกแซงสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา แสดงบัญชีทรัพย์สินจากเดิมที่กำหนดเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และได้เพิ่มหมวด จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สร้างกลไกควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยสุจริตและเป็นธรรม นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงระบบตรวจสอบโดยสื่อที่มองการณ์ระยะทั้งหมด ป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงกระบวนการสรรหาอย่างที่เกิดขึ้นในอดีต

### 1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557

จากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองใน ปี 2557 ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ และพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องเป็นเวลานาน และลุกลามให้ประชาชนแตกแยกขาดความสามัคคี จนบางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายกัน ทำให้สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤตการณ์ร้ายแรงที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาให้จบสิ้นได้ แต่กลับขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 สิ้นสุดลง และต่อมาได้ประกาศให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557 ประกาศให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2557 ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 47<sup>43</sup> ได้บัญญัติรับรองให้บรรดาประกาศและคำสั่งของ

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557

มาตรา ๔๗ บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการให้ประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นประกาศ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประกาศ หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับจนกว่าจะยกเลิก จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่องให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ความว่า

เพื่อให้องค์กรอิสระ และองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลบังคับใช้ต่อไป

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
  2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒
  3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐
  4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒
  5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒
- ทั้งนี้ จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง

## 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง ได้สร้างกลไกและเครื่องมือในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้มากมาย และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและมาตรา 331 (2) ได้กำหนดกรอบของสาระสำคัญที่ต้องมีบัญญัติไว้

---

หรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และให้ประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมี กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งแล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก

ในกรณีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๔ ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งนั้นหรือทรงให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนั้นด้วย

ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ว่าจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด ดังนั้นในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยมีลักษณะและองค์ประกอบดังนี้<sup>44</sup>

1. ต้องมีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ ต้องมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเสียก่อน หากไม่มีประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็จะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้โดยสภาพ

2. ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมอยู่ คือ การที่จะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้ บุคคลนั้น ๆ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่ต้องใช้ดุลพินิจ วินิจฉัย สั่งการ หรือกำกับดูแล ฯลฯ กิจการงานของส่วนรวมอยู่ บุคคลโดยทั่ว ๆ ไปที่ไม่มีอำนาจหน้าที่แม้จะมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลก็มีใช้กรณีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

3. บุคคลนั้น ๆ จะเป็นบุคลากรในภาครัฐ หรือภาคเอกชนก็ได้ คือหลักเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักสากลและสามารถปรับใช้ได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ ผู้บริหารภาคเอกชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ขององค์กรอันเป็นส่วนรวม และในขณะเดียวกันผู้บริหารภาคเอกชนดังกล่าวมีผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งขัดหรือแย้งกันอยู่กับประโยชน์ขององค์กรเช่นนี้ก็พึงหลีกเลี่ยงสถานการณ์การขัดการระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่นเดียวกัน

4. ประโยชน์ส่วนตนนั้น อาจจะเป็นประโยชน์ในเชิงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดก็ได้ คือ ประโยชน์ส่วนบุคคลนั้นครอบคลุมไม่เพียงแต่ประโยชน์ในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงประโยชน์ชนิดอื่นใด ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษา การใช้ดุลพินิจ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลนั้น ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้ว ประโยชน์ส่วนตนนั้น ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ส่วนตนในรูปทรัพย์สิน เงินทอง ตำแหน่งหน้าที่ เกียรติยศหรือประโยชน์อื่นใด จะต้องมิขนาด จำนวนหรือลักษณะที่มากหรือมีสาระสำคัญเพียงพอที่จะทำให้บุคคลนั้นเกิดอคติ มีความไม่เป็นกลางในการใช้ดุลพินิจ ปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย

<sup>44</sup> คำชัย จงจักรพันธ์ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และ มาตรา 100 พ.ร.บ. ป.ป.ช. หน้า 45-67

5. ประโยชน์ส่วนตนนั้น หมายความว่ารวมถึงประโยชน์ของบุคคลอื่นที่ถือว่าเป็นประโยชน์ส่วนตนด้วย คือ ประโยชน์ส่วนตนในประเด็นนี้ย่อมมีความหมายเฉพาะประโยชน์ของตนเองเท่านั้น ส่วนประโยชน์บุคคลอื่นที่ถือเหมือนเป็นประโยชน์ส่วนตนเอง ซึ่งก็คือประโยชน์ของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

6. การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมมิได้หมายความว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเสมอไป กล่าวคือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม นั้น เป็นสถานการณ์ หรือสถานการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือเป็นอยู่ โดยบุคคลผู้ที่อยู่ในสถานะของการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น อาจไม่ได้มีเจตนาหรือการกระทำที่จะทำให้ประโยชน์ส่วนรวมต้องเสียหาย หรือมีเจตนาหรือการกระทำที่ทุจริตคอร์รัปชันก็ได้

7. การขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยหลักการพื้นฐานเป็นเรื่อง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม กล่าวคือ หากผู้มีอำนาจหน้าที่ทั้งหลาย ตระหนัก ให้ความสำคัญและปฏิบัติตนให้สอดคล้องถูกต้องตามหลักเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ก็จะไม่มีปัญหาเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้น และไม่มีควมจำเป็นจะต้องออกกฎหมายมาบังคับแต่อย่างใด

8. ความผิดเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นได้ทั้งการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง หรือเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้ามก็ได้

โดยสรุป ลักษณะและหลักการของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือต้องมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยประโยชน์ส่วนบุคคลหมายถึงรวมถึงประโยชน์ของกลุ่มสมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่ถือเหมือนเป็นประโยชน์ของตนเอง ซึ่งประโยชน์ส่วนตนนั้นจะเป็นประโยชน์ในเชิงทรัพย์สินหรือในรูปของประโยชน์อื่นใดก็ได้ โดยที่บุคคลจะทำการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นได้ทั้งบุคคลของภาครัฐและภาคเอกชน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ในมาตรา 100 -103 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมาย ได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการดังนี้

**มาตรา 100<sup>45</sup> บัญญัติ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการดังต่อไปนี้**

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

ตามบทบัญญัติมาตรา 100 (1) สามารถแยกลักษณะความผิดได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่ตนมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

2. ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่ตนมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความผิดได้ต่อเมื่อเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดีในหน่วยงานดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี ก็จะไม่เป็นความผิดตามมาตรา

<sup>45</sup> มาตรา ๑๐๐ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี (๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี (๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว (๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

ตามบทบัญญัติมาตรา 100 (2) อาจสามารถแยกลักษณะความผิดได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ความผิดฐานเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนที่เข้าเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐที่ตนมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

กล่าวคือ การเป็นหุ้นส่วนคือการเข้าไปมีส่วนเป็นเจ้าของในกิจการ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งไม่ว่าจะเป็นหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดหรือไม่จำกัดความรับผิดก็ย่อมต้องเข้าข้อห้ามตามมาตรานี้ทั้งหมด

2. ความผิดฐานเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐที่ตนมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

กล่าวคือ การเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทซึ่งรวมทั้ง บริษัทเอกชนจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ย่อมต้องเข้าข้อห้ามตามมาตรานี้ด้วย

(3) รับสัมปทานหรือคองถื่อไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

ตามบทบัญญัติมาตรา 100 (3)อาจสามารถแยกลักษณะความผิดได้เป็น 3 กรณี คือ

1. ความผิดฐานรับสัมปทานหรือคองถื่อไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม

กล่าวคือ “การรับสัมปทานจากรัฐ” ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-14/2553 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงการที่รัฐให้สิทธิกับเอกชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชาติหรือจากสิทธิประโยชน์อันเป็นสาธารณะ สัมปทานจึงรวมถึงประทานบัตรที่รัฐออกให้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือไม่ก็ตาม... ซึ่งตามกฎหมายมาตรานี้ได้แสดงไว้ชัดแจ้งว่า ให้มีความผิดฐานรับสัมปทานหรือคองถื่อไว้ซึ่งสัมปทาน จึงหมายถึง การรับสัมปทานทั้งที่ได้มาระหว่างดำรงตำแหน่ง และการรับสัมปทานที่ได้ก่อนดำรงตำแหน่งหากยังถือไว้ก็ให้ถือเป็นความผิดตามอนุมาตรานี้

2. ความผิดฐานเข้าเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนกับรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความผิดตามมาตรา 101 นี้ก็ต่อเมื่อได้เข้าไปเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะผูกขาดตัดตอน ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งไม่ถึงสองปีเท่านั้น หากการเป็นคู่สัญญาดังกล่าวมีมาก่อนดำรงตำแหน่ง จะไม่มีความผิดตามมาตรา 101 นี้ ซึ่งจะต่างจากกรณีการรับสัมปทานจากรัฐ

3. ความผิดฐานเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

กล่าวคือ การเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นต้องมีอยู่ขณะดำรงตำแหน่ง และมีได้จำกัดว่าจะต้องมีจำนวนหุ้นเท่าใดถึงถือเป็นความผิด

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ตามบทบัญญัติมาตรา 100 (4) กล่าวคือความผิดฐานเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น โดยมีองค์ประกอบดังนี้

(1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชน

(2) ธุรกิจของเอกชนนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่อยู่

(3) โดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

และข้อห้ามดังกล่าวใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**มาตรา 101** ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีใช้บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับ



หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

**มาตรา 102 บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ** ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

กล่าวคือ เป็นข้อยกเว้น สำหรับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ กำกับดูแล บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้เข้าร่วมทุนกับบริษัท A ในการลงทุนก่อสร้างทางพิเศษตามนโยบายสร้างทางพิเศษในภูมิภาคของรัฐบาล นาย ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้ไปทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในบริษัท A เพื่อวางแผนงาน แก้ไขปัญหา หรือเพื่อดำเนินงานประการใดประการหนึ่งในบริษัท A ดังนั้นถึงแม้ว่า นาย ก. จะเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะที่ปรึกษาบริษัท A ก็เป็นข้อยกเว้นตามข้อกำหนดนี้ เพราะการดำเนินการของ นาย ก. เป็นไปตามกฎหมายและคำสั่ง

**มาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควร ได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด**

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วย โดยอนุโลม

**องค์ประกอบของกฎหมายตามมาตรา 103**

**ข้อห้าม ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สิน มีองค์ประกอบดังนี้**

(1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามมาตรา 4<sup>46</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

<sup>46</sup> “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบ

- (2) ห้าม ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
- (3) จากบุคคล (บุคคลธรรมดา นิติบุคคล เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม ฯลฯ)
- (4) หลักเกณฑ์ดังกล่าว ใช้บังคับกับผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่

ถึงสองปีด้วย

**ข้อยกเว้น** เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดได้ ดังนี้

**กรณีที่ 1**

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (2) รับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ได้
- (3) เมื่อมี กฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือค่าจ้างได้ เนื่องจากมีพระราชบัญญัติเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่งหรือระเบียบฯ ที่เกี่ยวกับค่าจ้างไว้ เป็นต้น

**กรณีที่ 2**

กรณีตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย

- (1) เป็นหน้าที่ของรัฐ
- (2) รับ ทรัพย์สินหรือรับประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา
- (3) ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้
  - ก. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป
  - ข. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
  - ค. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

---

ให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

กล่าวคือ<sup>47</sup> “การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้แก่กันใน โอกาสต่างๆ โดยปกติตาม ขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือ วัฒนธรรม หรือให้แก่กันตามมารยาทที่ปฏิบัติในสังคม

“ญาติ” หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ที่นั่งร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือ มารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือ ผู้รับบุตรบุญธรรม

“ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า สิ่งที่มีคุณค่า ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้<sup>48</sup>

“ของขวัญ” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่กันเพื่ออรรถาธิบาย ไมตรี และให้หมายความรวมถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้เป็นรางวัล ให้โดยเสน่หา หรือเพื่อการสงเคราะห์ หรือให้เป็นสินน้ำใจ การให้สิทธิพิเศษซึ่งมิใช่เป็นสิทธิที่จัดไว้สำหรับ บุคคลทั่วไปในการได้รับการลดราคาทรัพย์สิน หรือการให้สิทธิพิเศษในการได้รับบริการ หรือ ความบันเทิงตลอดจนการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือสิ่งอื่น ใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ว่าจะให้เป็นบัตรตัว หรือหลักฐานอื่นใดการชำระเงินให้ล่วงหน้า หรือการคืนเงินให้ภายหลัง

“ปกติประเพณีนิยม” หมายความว่า เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้หมายความรวมถึง โอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การ แสดงความเสียใจหรือให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย

ตามบทบัญญัติมาตรา 103<sup>49</sup> สาระสำคัญคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ ดังต่อไปนี้

<sup>47</sup> ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

<sup>48</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544

<sup>49</sup> มาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล

นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตาม หลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วย โดยอนุโลม

(1) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป

(2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท

(3) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

**กรณี** ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มิได้ระบุให้เป็นส่วนตัวหรือมีราคาหรือมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท ไม่ว่าจะระบุเป็นส่วนตัวหรือไม่ แต่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงานรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวไว้เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด โดยทันที

**กรณี** ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ หรือมีมูลค่ามากกว่า 300 บาท

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรือมีราคาหรือมีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ (1) (2) และ (3) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้ว โดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียด ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด โดยทันทีที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานหรือสถาบัน หรือองค์กร ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้นั้น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ ให้แจ้งรายละเอียด

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอนให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่ และเพื่อดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิก แล้วแต่กรณี เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่ และเพื่อดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

**บทกำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ผ่าฝืน**

#### **กฎหมาย**

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 103 จะต้องรับโทษ ในที่นี้ได้กำหนดโทษปรากฏตามมาตรา 122<sup>50</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถจำแนกรูปแบบของทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดได้ 4 รูปแบบหลักดังนี้

1. ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา หมายถึง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่ได้รับจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียม ประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือให้แก่ตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม

<sup>50</sup> มาตรา 122 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา 100 วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

2. ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่ได้รับจากญาติ หมายถึง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับจาก ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลูก ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรม

3. ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่ได้รับจากบุคคลมิใช่ญาติมูลค่าไม่เกิน 3000 บาท และที่เป็นการให้ในลักษณะให้กันกับบุคคลทั่วไป

4. ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ

ดังนั้น ในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องพิจารณาว่า ในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด นั้น เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ กล่าวคือเป็นการรับในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้เป็นการอนุญาตให้รับได้ หรือการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด นั้น เป็นข้อห้ามตามกฎหมาย หรือที่หนักไปกว่านั้นคือ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบนหรือไม่ เพราะหากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบนจะมีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรับโทษหนักขึ้น

รูปแบบการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มักพบบ่อยว่าเป็นการรับที่เข้าข่ายเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และนำไปสู่การทุจริตติดสินบนก็คือ การรับในโอกาสต่างๆ นั้นเอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงได้กำหนดอัตรามูลค่าของทรัพย์สินไว้ให้รับได้ในมูลค่าไม่เกินสามพันบาท เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริต และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

### 3. ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในลักษณะความผิดฐานเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้ส่วนเสีย ตามมาตรา 152 ความว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท”

ที่มาของบทบัญญัติ คือบทบัญญัติประมวลกฎหมายมาตรา 152 นี้เป็นฐานความผิดเดียวกัน และสืบเนื่องจากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 133<sup>51</sup> ความว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน

<sup>51</sup> สนธิ สนั่นศิลป์ ก่อร่างฎีร์บังหลวง กรุงเทพมหานคร สุตราพิศาล 2546 หน้า 17

ท่านให้มีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใดใด ถ้าแลมันไปเกี่ยวข้องกับหาทำไร และผลประโยชน์ ส่วนตัวในกิจการที่ท่านให้มันทำนั้น ไม่ว่าโดยตรง หรือด้วยอุบายอย่างใดใด ดังเช่น เอาส่วนลด แลกทำไรในการซื้อขาย หรือเข้าหุ้นส่วนกับผู้ซื้อ ผู้ขาย ผู้รับจ้าง ในกรณีนั้นเป็นต้น ฉะนั้น ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษณ โทษเป็นสามฐาน คือ ฐานหนึ่งให้จำคุกไม่เกินกว่าหกเดือน ฐานหนึ่งให้ปรับไม่เกินกว่าร้อยบาท ฐานหนึ่งให้ลงโทษทั้งจำทั้งปรับ เช่นว่ามาแล้วด้วยกัน”<sup>52</sup> และต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาเรื่อยๆ เพื่อให้สอดคล้ององกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งต่อมาได้มีการยกร่างประมวลกฎหมายอาญาเพื่อบัญญัติใช้แทนกฎหมายลักษณะอาญาดังกล่าว และได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ซึ่งหลักการแห่งบทบัญญัติกฎหมายลักษณะอาญาเดิม ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ใหม่ใน มาตรา 152 ความว่า “ผู้ใดเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”<sup>53</sup> จะเห็นว่าในช่วงแรกเริ่มใช้ประมวลกฎหมายนั้น ความผิดฐานเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียในกิจการอันตนมีหน้าที่จัดการ หรือดูแล ยังมีอัตราโทษที่ต่ำอยู่เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติมาตรา 152 ปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 อีกครั้ง โดยมีการแก้ไขในส่วนของอัตราโทษ โดยกำหนดให้เป็น “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท” โดยเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม ความตาม มาตรา 152 ในครั้งนี้ เนื่องจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมย่อมส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่รัฐ และประชาชนจึงกำหนดโทษให้สูงขึ้นและใช้เรื่อยมาจนปัจจุบัน

กฎหมายอาญายังได้กำหนดโทษเกี่ยวกับเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบและเรียก รับ ทรัพย์สิน ดังปรากฏตาม มาตรา 148 และ มาตรา 149 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 148 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจหรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาทหรือประหารชีวิต

มาตรา 149 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง

<sup>52</sup> กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 25 ลงวันที่ 1 มิถุนายน ร.ศ.127 หน้า 237

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต





## บทที่ 5

# วิเคราะห์เปรียบเทียบ ลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งอาจละเมิดต่อจริยธรรมและกฎหมาย เนื่องจากผลประโยชน์ระดับรองได้เข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจ ทำให้ผู้พิจารณาต้องละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสถาบันหรือองค์กร ซึ่งเป็นผลประโยชน์หลัก และถือได้ว่าเป็นต้นเหตุและที่มาของการทุจริตคอร์รัปชันอันสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านั้น ซึ่งอาณาเขตทั่วโลกได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตมากขึ้น เพราะภัยร้ายของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อเสถียรภาพทางการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้แพร่กระจายขยายวงกว้างไปในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งที่ประเมินผลเป็นมูลค่าความเสียหายที่เป็นตัวเงินและความเสียหายที่ประเมินค่าไม่ได้ทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม จึงทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศ องค์กรระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาค และระดับโลกให้ความสนใจและพยายามจัดทำมาตรการ เครื่องมือ และความร่วมมือต่างๆ เพื่อดำเนินการป้องกันปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังมากขึ้น

สำหรับในการศึกษาบทนี้จะได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับลักษณะที่ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือบางประเทศเรียกว่าประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ของประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอันเกิดจากการขัดกันขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมสำหรับประเทศไทยต่อไป

## 1. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา

1.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของประเทศไทย  
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล ปรากฏตาม  
มาตรา 103<sup>54</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด (สินบน) ซึ่งสาระสำคัญประกอบด้วย ดังนี้

### 1.1.1 องค์ประกอบของกฎหมายตามมาตรา 103

#### 1) ข้อห้าม ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สิน มีองค์ประกอบดังนี้

(1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามบทบัญญัติมาตรา 4<sup>55</sup> แห่งพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

(2) ห้าม รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

(3) จากบุคคล (บุคคลธรรมดา นิติบุคคล เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
สมาคม ฯลฯ)

(4) หลักเกณฑ์ดังกล่าว ใช้บังคับกับผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
มาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วย

<sup>54</sup> มาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจาก  
ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม  
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และ  
จำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็น  
เจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

<sup>55</sup> “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของ  
รัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตาม  
กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการลูกจ้างของ  
ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบ  
ให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการ  
จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

ดังนี้

2) ข้อยกเว้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดได้

**กรณีที่ 1**

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (2) รับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ได้
- (3) เมื่อมี กฎหมาย หรือกฎ ชั่วบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือค่าจ้างได้ เนื่องจากมีพระราชบัญญัติเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่งหรือระเบียบฯ ที่เกี่ยวกับค่าจ้างไว้ เป็นต้น

**กรณีที่ 2**

กรณีตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย

- (1) เป็นหน้าที่ของรัฐ
- (2) รับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา<sup>56</sup>
- (3) ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้
  - ก. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ<sup>57</sup> ซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป
  - ข. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละ โอกาสไม่เกินสามพันบาท

<sup>56</sup> “ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ” หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้แก่กัน ในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือ วัฒนธรรม หรือให้แก่กันตามมารยาทที่ปฏิบัติในสังคม

ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ใช้คำว่า “ปกติประเพณีนิยม” หมายความว่า เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้หมายความรวมถึงโอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจหรือให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกัน ในสังคมด้วย

<sup>57</sup> “ ญาติ ” หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลูก ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการี หรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม

ค. ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

### กรณีที่ 3

ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มีได้ระบุให้เป็นของส่วนตัวหรือมีราคาหรือมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท ไม่ว่าจะระบุเป็นของส่วนตัวหรือไม่ แต่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงานรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวไว้เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยทันที

### กรณีที่ 4

ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ หรือมีมูลค่ามากกว่า 300 บาท การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรือมีราคาหรือมีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ (1) (2) และ(3) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียด ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด โดยทันทีที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน หรือสถาบันหรือองค์กร ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้นั้น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่วนผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรง

ตำแหน่งที่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอนให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่ และเพื่อกำเนินการส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดโดยเร็ว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิก แล้วแต่กรณี เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่ และเพื่อกำเนินการส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดโดยเร็ว

### 1.1.2 สรุปสาระสำคัญ

ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ อนุญาตไว้ มีดังนี้

- 1) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา
- 2) รับทรัพย์สินจากญาติซึ่งให้ตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป
- 3) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่า

ในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท และเป็นการให้ในลักษณะให้กันกับบุคคลทั่วไป

4) กรณีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศต้องจัดทำรายงานรายละเอียดข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อพิจารณาความเหมาะสมโดยเร็ว

บทกำหนดโทษ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติไว้ว่า บรรดาความผิดในหมวดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาคด้วย

ดังนั้น ตามบทบัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา จึงหมายถึง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา นั้นหมายถึง การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่าง ๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือ วัฒนธรรม หรือให้แก่ตามมารยาทที่ปฏิบัติในสังคม

## 1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของประเทศอังกฤษ

### การรับของขวัญ (Gift)

กฎหมายของประเทศอังกฤษ กำหนดไว้โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ รัฐมนตรีหรือสมาชิกในครอบครัวของรัฐมนตรีไม่อาจรับของขวัญ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่หรือบริการใด ๆ จากบุคคล ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้การผูกพันหรือหนี้บุญคุณ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องใช้วิจารณญาณในการพิจารณา แต่ในกรณีที่ยากต่อการพิจารณาก็ควรขอคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี

ถ้ามีการรับของขวัญก็จะต้องมีรายงานการรับของขวัญนั้นต่อ Permanent under-secretary of State หากของขวัญนั้นมีมูลค่าเท่ากับหรือต่ำกว่า 125 ปอนด์ รัฐมนตรีก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้เป็นของตนเอง แต่ถ้าของขวัญนั้นมีมูลค่ามากกว่า 125 ปอนด์ ก็ต้องมอบให้กระทรวงที่รัฐมนตรีปฏิบัติงานอยู่เพื่อจำหน่ายออกไป เว้นแต่

- (1) ผู้รับอาจซื้อของขวัญนั้นคืนด้วยเงินสด
- (2) หากผู้รับจะต้องให้ของขวัญในมูลค่าที่เท่ากันตอบแทนแก่ผู้ให้ ก็สามารถเก็บของขวัญที่รับมานั้นได้
- (3) หากทางกระทรวงเห็นว่าของขวัญนั้นจะเป็นประโยชน์แก่กระทรวงก็อาจนำมาใช้ในกระทรวงได้
- (4) ถ้าการจำหน่ายของขวัญนั้นออกไปจะก่อให้เกิดความรู้สึกขุ่นเคืองใจแก่ผู้ให้หรือถ้าของขวัญนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐมนตรีผู้รับสำหรับการใช้ในโอกาสต่าง ๆ ในอนาคตก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้ในกระทรวงเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

## 1.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของประเทศสหรัฐอเมริกา

### 1.3.1 เจ้าหน้าที่บางตำแหน่งกับของขวัญและการเดินทาง (Gifts and Travel)

กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ การรับของขวัญในที่นี้อาศัยองค์ประกอบ 3 ประการ ประกอบด้วย (1) เป็นเจ้าพนักงาน (2) เจตนาทุจริต และ (3) สิ่งของหรือทรัพย์สินมีมูลค่า

บังเกิดผลประโยชน์แก่เจ้าพนักงาน โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์โดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าพนักงานรับสิ่งของอันมีมูลค่า (ของขวัญ) มีความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งของนั้นกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานหรือไม่ เพราะรับของขวัญในสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นการกระทำไม่สุจริต

กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act 1989) ได้กำหนดในเรื่องของขวัญและการเดินทางจำแนกได้เป็น ๓ กรณี ได้แก่

1. การให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชา เว้นแต่ในโอกาสพิเศษต่างๆ เช่น การสมรส การเกษียณอายุ หรือในกรณีสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ กำหนดยกเว้นสำหรับการให้ของขวัญในบางกรณี (Section 301) อย่างไรก็ตามผู้ฝ่าฝืนต้องถูกดำเนินการทางวินัย (5 U.S.C. 7351)

2. สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือตุลาการ เรียกหรือรับสิ่งของอันมีค่าจากบุคคลผู้กำลังติดต่อทางธุรกิจ หรือเป็นบุคคลที่ต้องถูกตรวจสอบจากหน่วยงานของทางราชการ (Section 303) การฝ่าฝืนต้องถูกดำเนินการทางวินัย

3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะรับการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากแหล่งเงินอื่นใด อันมิใช่หน่วยงานของรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และคำแนะนำของผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ (Section 302 และ 31 U.S.C. 1352)

การออกค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าเกินกว่า ๒๕๐ เหรียญ ให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเสนอการเสนอรายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ (31 U.S.C.1352 (d) (1)) โดยรายงานนี้ต้องมีรายการจำนวนและวิธีการการออกค่าใช้จ่าย, ชื่อของบุคคลของผู้ออกค่าใช้จ่าย, ลักษณะของการประชุม หรือภารกิจ และรายละเอียดอื่น ๆ ด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องคืนเงินที่ได้รับไว้หรือใช้เงินเป็นค่าทดแทน และไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐออกค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี ข้อห้ามในการรับของขวัญจากแหล่งที่มาภายนอกเหล่านี้ ก็ยังมีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารรับของขวัญได้ในบางกรณี เช่น

(1) ของขวัญที่มีมูลค่าไม่เกิน 20 ดอลลาร์ ต่อ 1 ชิ้น โดยที่ได้ให้จากบุคคลเดียวกัน มูลค่าของของขวัญรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 50 ดอลลาร์ ในรอบปีปฏิทิน

(2) ของขวัญที่ให้เพื่อเป็นการกระตุ้นขวัญ หรือให้กำลังใจในการทำงานจากสัมพันธ์ทางครอบครัว หรือสัมพันธ์ทางฉันทน์ที่เพื่อนฝูง

(3) ของขวัญชิ้นพื้นฐานจากธุรกิจภายนอกของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารหรือของกลุ่มสมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หรือจากสัมพันธ์ทางในการว่าจ้าง รวมทั้งการให้

ของขบวนการประเพณีนิยมที่มีโอกาสได้รับจากนายจ้างในอนาคตที่เกิดจากการเจรจาว่าจ้างกันโดยสุจริต

(4) ของขวัญที่ได้รับการจัดให้จากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ชัดเจน

(5) เครื่องดื่มที่ทำให้เกิดความสดชื่นในจำนวนที่พอประมาณ เช่น กาแฟ และ โคนัท เป็นต้น บัตร์อวยพร แผ่นจารึก หรืออื่น ๆ ที่มีค่าเล็กน้อยตามแต่ลักษณะของของขวัญนั้น ๆ

(6) การให้ส่วนลดที่จัดให้สำหรับสาธารณะทั่วไป หรือให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารของรัฐบาลโดยรวม รางวัลและสิ่งตอบแทนจากการแข่งขันที่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป

(7) การได้รับรางวัลและประกาศเกียรติคุณ ส่วนลดและเงินช่วยเหลือที่ชัดเจนอย่างอื่น อาหาร เครื่องดื่ม และสิ่งบันเทิงใจจากต่างประเทศในการร่วมสังคัมที่ชัดเจน

### 1.3.2 สรุป

การรับทรัพย์สิน โดยธรรมจรรยา สำหรับสังคัมไทยถือเป็นเรื่องปกติ ประเพณีปฏิบัติเนื่องจากสังคัมไทยเป็นสังคัมระบบอุปถัมภ์ เรื่องการให้หรือรับสิ่งของตามโอกาสต่าง ๆ ถือเป็นสินน้ำใจ เป็นปกติของสังคัมไทย เช่นการเยี่ยมผู้ป่วยก็จะพบว่ามีของฝากติดมือมาด้วย หรือระหว่างญาติเมื่อไปมาหาสู่กันก็จะมิของฝากมอบให้กันเสมอ จึงเป็นการยากที่จะป้องกันมิให้ผู้ทุจริตโดยอาศัยประเพณีปฏิบัติเช่นนี้หาประโยชน์ให้กับตนเองโดยอาศัยช่องทางดังกล่าวเป็นการให้และรับสินบน แต่สำหรับประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา มิได้เป็นสังคัมระบบอุปถัมภ์ที่มีประเพณีการให้และรับสิ่งของในโอกาสต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย เนื่องจากการให้หรือรับสิ่งของจะถือได้ว่าเป็นการระงับ และเป็นที่บัญญัติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา นั้นจะปรากฏเฉพาะประเทศไทย ส่วนประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดไว้เพียงเรื่องการห้ามรับของขวัญ ซึ่งจะถือเป็นความผิดทันทีที่ครอบงำประกอบตามกฎหมายที่ห้ามไว้

## 2. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ

2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ สำหรับประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต



พ.ศ. 2542 มาตรา 103 บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับอนุญาตไว้ เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา তাหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งในที่นี้ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป นั้นหลักเกณฑ์ของการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาด้วย

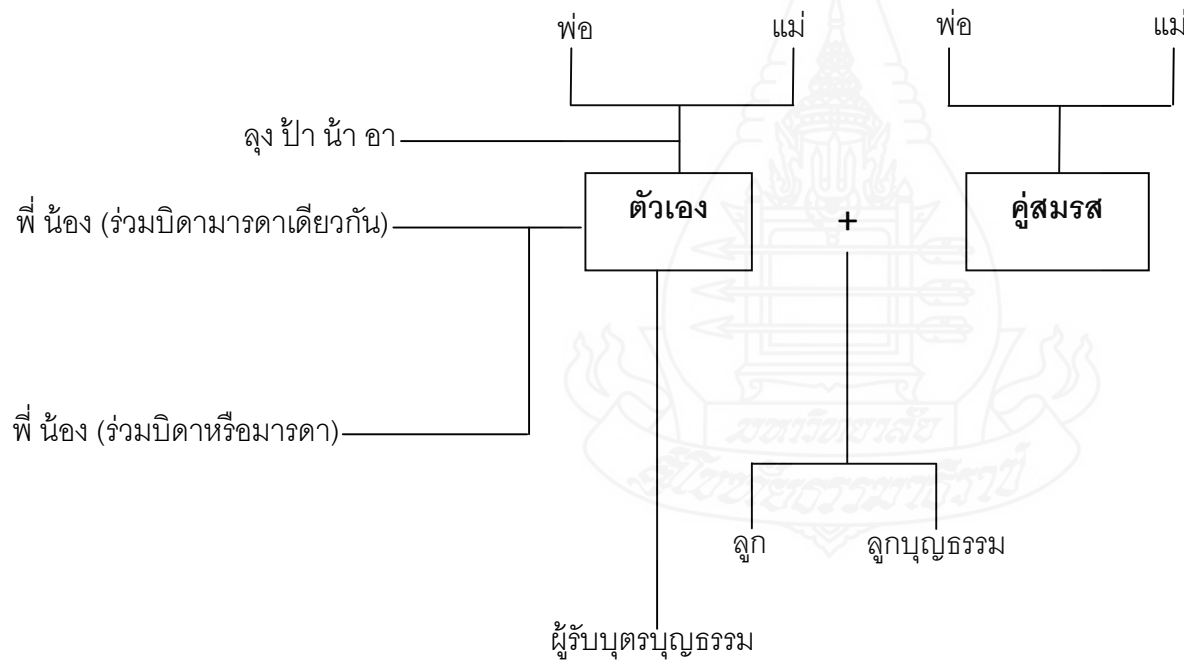
“ญาติ” ตามบทนิยาม ของประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม ซึ่งสรุปตามแผนภาพได้ดัง **แผนภาพประกอบที่ 1** ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่า “ญาติ” ตามบริบทของสังคมไทยนั้น มีมากกว่าตามบทนิยาม ที่ได้ให้ไว้ จากการศึกษาพบว่า “ญาติ” ตามสังคมไทยควรครอบคลุมถึงบุคคลดังต่อไปนี้ด้วย

1. บุตรของพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันหรือบุตรของพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน (หลาน) และกลุ่มบุคคลดังกล่าวในฝ่ายของคู่สมรส
2. บุตรของบุตรของพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน (เหลน)  
ทั้งนี้สามารถอธิบายได้ดัง **แผนภาพประกอบที่ 2**



# แผนภาพประกอบที่ 1

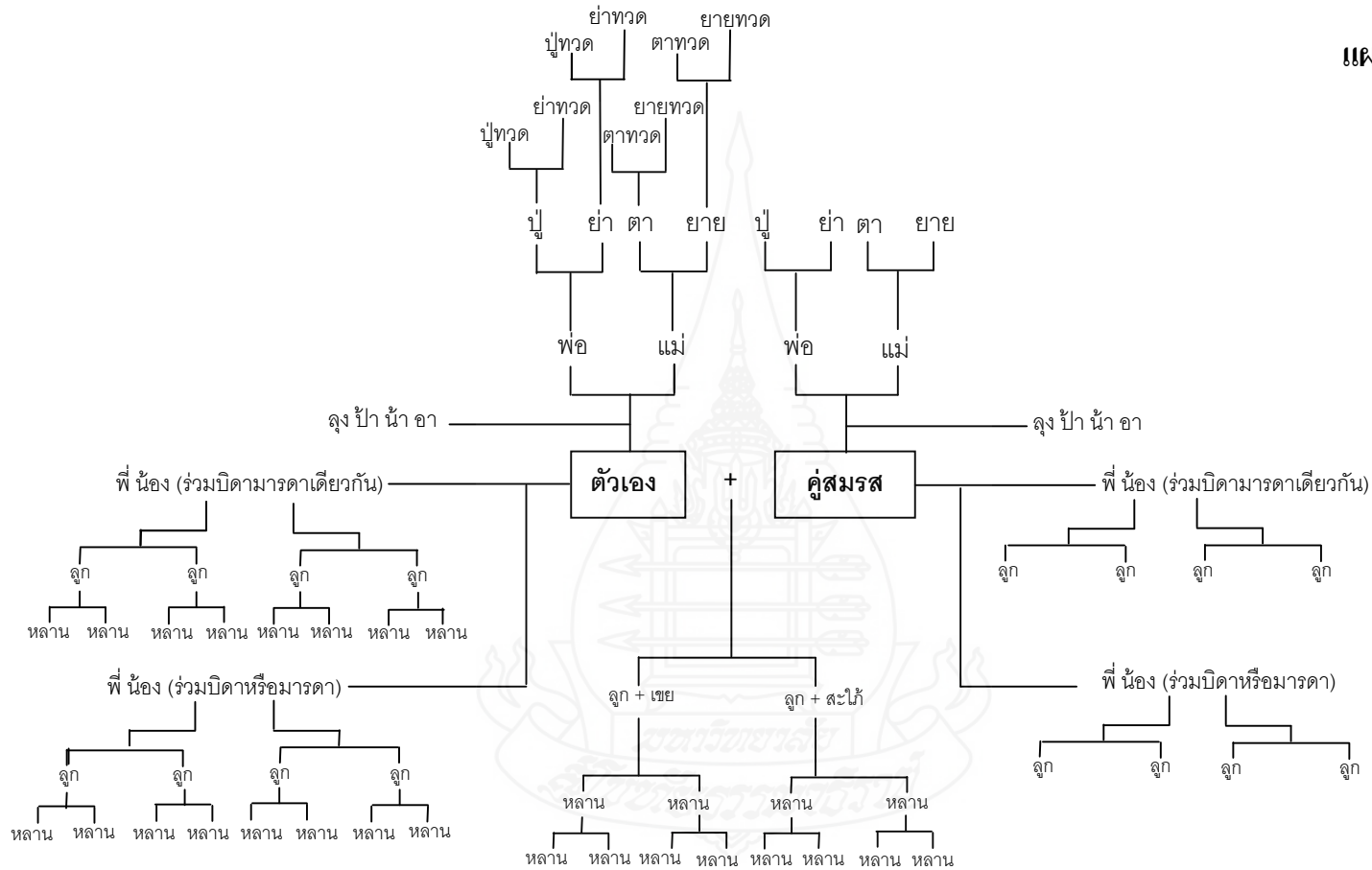
“ญาติ” ตามความหมายของ  
ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



“ญาติ” หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการี หรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม

“ญาติ” ตามความหมายของ  
ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (เพิ่มเติม)

แผนภาพประกอบที่ 2



1

97

“ญาติ” หมายความว่า (1) ผู้บุพการี (2) ผู้สืบสันดาน (3) คู่สมรสของบุตร (4) พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของตนหรือของคู่สมรส (5) ลุง ป้า น้า อา ของตนหรือของคู่สมรส (6) บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย ของคู่สมรส (7) บุตรของบุคคลตาม (4) และ (8) บุตรของบุตร ของพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของตน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวพัน โดยทางนิตินัยหรือพฤตินัย

<sup>1</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม, 2551. หน้า 32

## 2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ ตามกฎหมายประเทศอังกฤษ

ไม่พบว่ามีกฎหมายของประเทศอังกฤษ ได้กล่าวถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ เนื่องจากสังคมของประอังกฤษ เป็นสังคมครอบครัวเดี่ยว มิได้มีความผูกพันใกล้ชิดกันเช่นสังคมของประเทศไทย

## 2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ ตามกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

ไม่พบว่ามีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ มีเพียงกรณีห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กรรมการหรือเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของธนาคารกลาง มีส่วนร่วมสำคัญในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการตัดสินใจ อนุมัติ ไม่อนุมัติ ให้คำแนะนำ ให้ความเห็น ใต้สวน หรือโดยวิธีการอื่นในการพิจารณา การยื่นคำร้องหรือการตัดสินใจ หรือโดยสัญญาเรียกร้อง โต้แย้ง ฟ้องร้อง กล่าวหา จับกุม หรือกรณีเฉพาะอื่นใดโดยรู้ว่าคุณคน คู่สมรส บุตรผู้เยาว์ หุ่น ส่วนของตน หรือลูกจ้างหรือองค์กรที่ตนกำลังเจรจา ได้รับประโยชน์ทางการเงินในเรื่องที่ตนกระทำ ตามมาตรา 208 คือมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความซื่อสัตย์ในการดำเนินงานของรัฐ โดยการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นปฏิปักษ์กับประโยชน์ของรัฐมิให้เข้าแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ความผิดคือต้องรับผิดชอบในทางอาญาหากกระทำการหาประโยชน์ส่วนตัวทางการเงิน ซึ่งตามกรณีดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมได้เสียของบุคคลใกล้ชิดในฐานะญาติสนิทด้วย

## 3. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด

3.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103 บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับอนุญาตไว้ เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตาหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งในที่นี้ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดว่า รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละ โอกาสไม่เกินสามพันบาท นั้น เข้าหลักเกณฑ์ของการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาด้วย ซึ่งราคาหรือมูลค่าไม่เกินสามพันบาท ได้กำหนดประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 จนปัจจุบันยังมิได้มีการแก้ไข มาเป็นระยะเวลา 15 ปี จะเห็นว่าราคาและมูลค่าดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและค่าครองชีพในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังมีกรณีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ หรือมีมูลค่ามากกว่า 300 บาทดังกล่าวข้างต้น มีข้อปฏิบัติตามกฎหมายกล่าวคือ

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรือมีราคาหรือมีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียด ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด โดยทันทีที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานหรือสถาบัน หรือองค์กร ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้นั้น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรง

ตำแหน่งที่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอนให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่ และเพื่อดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิก แล้วแต่กรณี เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่ และเพื่อดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว

กรณี รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มิได้ระบุให้เป็นของส่วนตัวหรือมีราคาหรือมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท ไม่ว่าจะระบุเป็นของส่วนตัวหรือไม่ แต่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงานรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวไว้เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยทันที

**3.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด ตามกฎหมายประเทศอังกฤษ**

#### การรับของขวัญ (Gift)

กล่าวคือ ถ้ามีการรับของขวัญก็จะต้องมีรายงานการรับของขวัญนั้นต่อ Permanent under-secretary of State หากของขวัญนั้นมีมูลค่าเท่ากับหรือต่ำกว่า 125 ปอนด์ รัฐมนตรีก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้เป็นของตนเอง แต่ถ้าของขวัญนั้นมีมูลค่ามากกว่า 125 ปอนด์ ก็ต้องมอบให้กระทรวงที่รัฐมนตรีปฏิบัติงานอยู่เพื่อจำหน่ายออกไป เว้นแต่

- 1) ผู้รับอาจซื้อของขวัญนั้นคืนด้วยเงินสด
- 2) หากผู้รับจะต้องให้ของขวัญในมูลค่าที่เท่ากันตอบแทนแก่ผู้ให้ ก็สามารถเก็บของขวัญที่รับมานั้นได้

3) หากทางกระทรวงเห็นว่าของขวัญนั้นจะเป็นประโยชน์แก่กระทรวงก็อาจนำมาใช้ในกระทรวงได้

4) ถ้าการจำหน่ายของขวัญนั้นออกไปจะก่อให้เกิดความรู้สึกขุ่นเคืองใจแก่ผู้ให้หรือถ้าของขวัญนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐมนตรีผู้รับสำหรับการใช้ในโอกาสต่าง ๆ ในอนาคตก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้ในกระทรวงเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

**3.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนดตามกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา**

### **3.3.1 เจ้าหน้าที่บางตำแหน่งกับของขวัญและการเดินทาง (Gifts and Travel)**

กล่าวคือ การออกค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าเกินกว่า ๒๕๐ เหรียญ ให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเสนอการเสนอรายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ (31 U.S.C.1352 (d) (1)) โดยรายงานนี้ต้องมีรายการจำนวนและวิธีการการออกค่าใช้จ่าย, ชื่อของบุคคลของผู้ออกค่าใช้จ่าย, ลักษณะของการประชุม หรือภารกิจ และรายละเอียดอื่น ๆ ด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องคืนเงินที่ได้รับไว้หรือใช้เงินเป็นค่าทดแทน และไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐออกค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี ข้อห้ามในการรับของขวัญจากแหล่งที่มาภายนอกเหล่านี้ ก็ยังมีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารรับของขวัญได้ในบางกรณี เช่น

(1) ของขวัญที่มีมูลค่าไม่เกิน 20 ดอลลาร์ ต่อ 1 ชิ้น โดยที่ได้ให้จากบุคคลเดียวกัน มูลค่าของของขวัญรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 50 ดอลลาร์ ในรอบปีปฏิทิน

(2) การให้ส่วนลดที่จัดให้สำหรับสาธารณะทั่วไป หรือให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารของรัฐบาลโดยรวม รางวัลและสิ่งตอบแทนจากการแข่งขันที่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป

(3) การได้รับรางวัลและประกาศเกียรติคุณ ส่วนลดและเงินช่วยเหลือที่ชัดเจนอย่างอื่น อาหาร เครื่องดื่ม และสิ่งบันเทิงใจจากต่างประเทศในการร่วมสังสรรค์ที่ชัดเจน

### **3.3.2 สรุป**

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันมีราคา หรือมูลค่า ซึ่งตามกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศได้แก่ ประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ปากฎว่าทั้ง 3 ประเทศได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน แต่มีราคา หรือมูลค่าต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เพื่อเป็นการควบคุมการหาประโยชน์จากช่องว่าง เรื่องการให้หรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในโอกาสต่าง ๆ ที่มาในรูปของการให้สินบน อันเป็นลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยการศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นที่การศึกษาถึงลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้พบว่าบทบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังไม่ชัดเจน และครอบคลุมในบางกรณี ดังนี้

1) ตามบทนิยามของคำว่า “ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมดา” พบว่ายังมีความหมายที่คลุมเครือยากต่อการตีความซึ่งต้องอาศัยดุลพินิจจากผู้เชี่ยวชาญเป็นองค์ประกอบ ซึ่งในการบังคับใช้จะส่งผลให้มีการขัดแย้งหรือเข้าใจไม่ตรงกันและส่งผลเสียต่อการถือปฏิบัติ

2) ตามบทนิยามของคำว่า “ญาติ” ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่ายังมีความหมายที่ครอบคลุมกรณีญาติในวงแคบเมื่อเทียบกับบริบททางสังคมครอบครัวของคนไทย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วสังคมครอบครัวของคนไทยเป็นสังคมครอบครัวใหญ่และยังมีการเกี่ยวพันกันอยู่เนื่อง ๆ จึงส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3) กรณีมูลค่าทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามกำหนดของประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมดาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลได้มูลค่าไม่เกินสามพันบาท นั้น เป็นเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้มาเป็นเวลานานแล้ว และไม่สอดคล้องกับค่าเงิน หรือค่าครองชีพในปัจจุบันเมื่อคำนึงถึงผลกระทบนำไปปฏิบัติได้จริง



## 2. ข้อเสนอแนะ

เห็นเป็นการสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ในประเด็นดังนี้

1) เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 103 โดยเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” หมายความว่า ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้กับในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามประเพณีนิยม เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้หมายความรวมถึงโอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจหรือให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย เนื่องจากปัจจุบันบทนิยามของคำดังกล่าวมิได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฯ ไว้อย่างชัดเจน แต่ได้ปรากฏอยู่ในประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ประกอบกับยังมีความหมายที่คลุมเครือยากต่อการตีความสำหรับบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้กฎหมายเกิดความชัดเจนมากขึ้น

2) เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 103 โดยเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “ญาติ” หมายความว่า

- (1) ผู้บุพการี
- (2) ผู้สืบสันดาน
- (3) คู่สมรสของบุตร
- (4) พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของตนหรือของคู่สมรส
- (5) ลูก ป้า น้า อา ของตนหรือของคู่สมรส
- (6) บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย ของคู่สมรส
- (7) บุตรของบุคคลตาม (4)
- (8) บุตรของบุตร ของพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของตน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวพันโดยทางนิตินัยหรือพฤตินัย

เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมครอบครัว และเป็นวัฒนธรรมที่ยังอาศัยเกื้อกูลกันในหมู่ญาติ ดังนั้นเมื่อพิจารณา บทนิยามของคำว่า “ญาติ” ตามที่ปรากฏในประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 นั้นพบว่ายังไม่ครอบคลุม เพราะมีความหมายจำกัดวงญาติที่แคบเมื่อเทียบกับสถานการณ์จริงในสังคม ประกอบกับบทนิยามของคำดังกล่าวมิได้ปรากฏไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติฯ จึงทำให้เกิดความสับสนและความไม่เข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

3) เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 103 กรณีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ไม่เกินสามบาท นั้น ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการทบทวนหลักเกณฑ์และจำนวน ทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและค่าครองชีพในปัจจุบัน



## บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2558). การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และ มาตรา 100 พ.ร.บ. ป.ป.ช.. (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์.
- เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล. (2556). ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ. สืบค้นจาก <http://chalermchai-nbtc.blogspot.com/2013/06/public-interest-theory-common-well.html>
- ดวงรัตน์ เล้าหัดตพงษ์ภูริ และคณะ. (2551). กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ธีรภัทร เสรีธรรมรงค์. (2549). นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน. (ม.ป.ป.). กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2552). จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกวุฒิสภา การศึกษาเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและพัฒนา. สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี: ส เจริญการพิมพ์.
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2553
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป
- ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2. *The UK's Bribery Act 2010: มิติใหม่แห่งการต่อต้านคอร์รัปชัน*, น. 1-4. สืบค้นจาก [www.opm.go.th](http://www.opm.go.th)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
- เพลินดา ดันรังสรรค์. (2552) . เรื่องกฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest. *มูลนิธิ*, ปีที่ 6 (กย.-ตค. 52) 53-56.

- มนตรี เจนวิทย์การ. (2540). *จริยธรรมนักการเมือง : แนวคิดเพื่อการศึกษาวิจัยในกรณีของประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง จริยธรรมในวิชาชีพ 2540 คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.*
- เมธี ครองแก้ว. (2551). ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม: การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย. *วารสารวิชาการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*, 1(1), 33-49.
- มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2557). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2557*, น.1. สืบค้นจาก <http://www.transparency.org/>
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). *นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest)*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีรวิท คงศักดิ์. (2554, 1 พฤศจิกายน). *มาตรฐานจริยธรรมของนักการเมือง*, น.1. สืบค้นจาก [http://www.moralcenter.or.th/ewt\\_news.php?nid=970&filename=index](http://www.moralcenter.or.th/ewt_news.php?nid=970&filename=index)
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*, น. 1-25. สืบค้นจาก [kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_117.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_117.pdf)
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2548). *การเมืองอังกฤษ*. (ม.ป.ป.). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สนิท สนั่นศิลป์. (2546). *น็อราชฎ์บังหลวง*. (ม.ป.ป.). กรุงเทพมหานคร: สุตรไพศาล.
- สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. (2551). *สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 UNCAC ฉบับผู้บริหาร*. (ม.ป.ป.). นนทบุรี: สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง
- สำนักกำกับและตรวจสอบ. (2553). *พัฒนาการด้านจริยธรรมของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช. (2555). *คู่มือ การปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนร่วม ตามมาตรา 100 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. (ม.ป.ป.). นนทบุรี: สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2555). *คู่มือการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนร่วม*. นนทบุรี: สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง

อรณิช รุ่งชิปานนท์. (2553). รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



**ประวัติผู้ศึกษา**

ชื่อ	นางบุษกร โปธิสุทธิ์
วัน เดือน ปีเกิด	21 กุมภาพันธ์ 2524
สถานที่เกิด	อำเภอเลาขวัญ จังหวัดกาญจนบุรี
ประวัติการศึกษา	บธ.บ. มหาวิทยาลัยฉะเชิงเทรา 2546 น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2553
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

