

บทที่ ๒

ทฤษฎี แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (patro-client relationship)

โครงสร้างของระบบสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นสังคมที่กำหนดสถานภาพของบุคคลในลักษณะที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์ในแนวดิ่งหรือแนวตั้ง (vertical relationships) ส่งผลให้สังคมไทยยึดถือการปฏิบัติต่อกันในแบบที่ไม่เท่าเทียม คือ ระหว่างบุคคลที่มีฐานะสำคัญหรือสูงกว่า (subordinate) เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมระหว่างกัน โดยผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์จะเสนอตัวรับใช้หรือยอมทำการต่าง ๆ ตามที่ผู้ให้การอุปถัมภ์ต้องการ ส่วนผู้ให้การอุปถัมภ์ก็จะใช้ทั้ง “พระเดช” และ “พระคุณ” เพื่อให้ตนเป็นที่ยอมรับหรือสร้าง “บุญคุณ” กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ซึ่งการแลกเปลี่ยนและตอบแทนบุญคุณเกิดขึ้นได้ทุกกรณี ตั้งแต่เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามหลักข้อกำหนดทางศีลธรรม (moral basis) และชอบด้วยกฎหมายไปจนถึงการกระทำที่ละเมิดศีลธรรมอันดีและผิดกฎหมาย ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ปรากฏอยู่ทุกแห่งในสังคมไทย เช่น ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน นักธุรกิจกับพรรคการเมือง นักการเมืองหรือพรรคการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็น “ความสัมพันธ์ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหมดทุกส่วน”

“ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน” มักปรากฏในลักษณะของสายการบังคับบัญชาและการเอื้อประโยชน์ต่อกัน ซึ่งโดยทั่วไประบบอุปถัมภ์หมายถึงระบบการช่วยเหลือพวกพ้องหรือระบบพวกพ้อง (clique) โดยฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่าที่เรียกว่าผู้อุปถัมภ์ (patron) จะเป็นผู้ให้ทางด้านวัตถุ และฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ด้อยกว่าที่เรียกว่า ผู้ใต้อุปถัมภ์ (client) จะเป็นผู้รับพร้อมทั้งตอบแทนด้วยการจงรักภักดีเป็นการตอบแทน โดยความสัมพันธ์ในแต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่และความคาดหวังต่อกันบางประการ ซึ่งเป็นที่รับรู้หรือยอมรับกันตามธรรมเนียมประเพณี แม้ว่าฝ่ายอุปถัมภ์จะเป็นผู้ให้มากกว่าก็ตามมิได้เป็นการให้โดยเสียเปล่า แต่เป็นการให้โดยมีผลตอบแทนจากผู้ใต้อุปถัมภ์ที่จะให้แก่ผู้อุปถัมภ์เสมอ ไม่ว่าจะอยู่ในด้านของวัตถุสิ่งของหรือในด้านของจิตใจ ระบบอุปถัมภ์นี้จะพบอยู่มากในสังคมทั้งในวงการทางการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน เช่น พรรคการเมืองที่ถือกำเนิดมาจากระบบอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์ระหว่าง “เจ้านาย” และ “ลูกน้อง” (patron-client relationship) หัวคะแนนกับนักการเมือง ผู้มีอิทธิพลกับมือปืน เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ฯลฯ

ระบบอุปถัมภ์ในการการเมืองซึ่งวิเคราะห์โดย Ammar Siamwells มีลักษณะที่นักการเมืองผู้อุปถัมภ์ต้องการที่จะได้รับเสียงสนับสนุนจากลูกน้องในยามเลือกตั้ง โดยส่วนใหญ่ผู้อุปถัมภ์(ผู้นำทางการเมือง) มีอำนาจตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญในการที่จะกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนโยกย้ายข้าราชการ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) และอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้เองที่ทำให้ผู้อุปถัมภ์(ผู้นำทางการเมือง) สามารถแจกจ่ายงบประมาณอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ให้แก่ลูกน้องของตนเพื่อแลกกับการได้รับเสียงสนับสนุน โดยที่ความสัมพันธ์นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน และจะคงอยู่ได้นานเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้อุปถัมภ์ว่าสามารถแจกจ่ายสิทธิพิเศษให้แก่ลูกน้องได้จนถึงเมื่อไหร่ อาจกล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองเป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม

อย่างไรก็ดี ระบบอุปถัมภ์มิใช่ระบบที่เลวร้ายเสมอไป เพียงแต่ต้องนำระบบนี้ไปใช้ให้เหมาะสมในแต่ละเรื่อง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นระบบอุปถัมภ์มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งยังเป็นการยากต่อการควบคุมและตรวจสอบ ซึ่งให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์มีความสัมพันธ์กับการทุจริตคอร์รัปชัน หากสังคมใดมีระบบอุปถัมภ์สูง ระดับของการทุจริตคอร์รัปชันจะสูงตามไปด้วย ในทางกลับกันก็เช่นเดียวกัน จึงไม่เหมาะสมที่จะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้กับหน่วยงานของภาครัฐ

ตรงข้ามกับระบบคุณธรรม (merit system) เพราะเป็นระบบที่ยึดถือความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ แตกต่างจากระบบอุปถัมภ์ที่ยึดถือการช่วยเหลือพวกพ้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้นในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานองค์กรของรัฐหรือเอกชนก็ตามต่างไม่นิยมนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในหน่วยงานของตน เนื่องจากหลักการบริหารงานสมัยใหม่ถือว่าหน่วยงานใดที่มีหรือใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมจะส่งผลให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานนั้น ๆ ลดลงไปเรื่อย ๆ อาทิเช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการหรือทหาร โดยแต่งตั้งพวกพ้องเพื่อนฝูงเข้าทำหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์แก่กันและกันโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและคุณธรรมอันดี ดังที่พบเห็นทั่วไปเมื่อถึงเวลาโยกย้ายตำแหน่งข้าราชการ (เจ้าหน้าที่) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารที่ดีควรหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอุปถัมภ์และในขณะเดียวกันควรใช้ระบบคุณธรรมอย่างเต็มที่ เพื่อให้หน่วยงานของตนมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีความเหมาะสมกับหน่วยงานในอันที่จะช่วยพัฒนาหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง

ทฤษฎีทางด้านโครงสร้างนิยม (structural approach)

เป็นทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ที่อธิบายถึงสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน ว่าเกิดขึ้นจากเงื่อนไข อิทธิพลของรัฐ สังคมและชุมชน เมื่อนำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้กับสังคมไทยจึงพบว่ามีสาเหตุของโครงสร้างนิยมประกอบด้วย

๑. การที่ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจมากเกินไป
๒. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแล การดำเนินกิจการของภาคเอกชนมากเป็นพิเศษ
 ๑. ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงการทำงานของระบบราชการ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่การเมือง (ข้าราชการการเมือง) และเจ้าหน้าที่ประจำ (ข้าราชการประจำ) บางกลุ่มอยู่ในรูปของการเอื้อผลประโยชน์ระหว่างกันและเจ้าหน้าที่ประจำบางคนกลายเป็นผู้รับใช้ทางการเมืองให้แก่ทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงไป
 ๑. เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีการผูกขาดสินค้าและการบริการของภาครัฐ
 ๒. ผู้นำทางการเมืองไม่ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
 ๓. กฎหมาย กฎหรือระเบียบที่ใช้ปฏิบัติเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหลายฉบับมีความล่าสมัย เกิดช่องโหว่ที่เอื้อต่อการกระทำความผิด บทบาทของภาครัฐในแต่ละฝ่ายมีความซ้ำซ้อนกันหรือกฎหมายบางฉบับให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง
 ๔. ระบบราชการที่หละหลวม ระบบตรวจสอบที่ไร้ประสิทธิภาพหรือการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ไม่เป็นแบบอย่างที่ดี
 ๕. กลไกระบบตรวจสอบ ควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันไม่รัดกุมเพียงพอ ไม่จริงจัง
 ๖. รัฐมีอำนาจเหนือภาคประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพของสื่อมวลชน
 ๗. เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ นักการเมืองและภาคธุรกิจเอกชน
 ๘. ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ กลุ่มทหารตำรวจ
 ๙. ระบบบริโภคนิยม รวมทั้งค่านิยมเชิงวัตถุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รายได้ของข้าราชการ นักการเมืองไม่เพียงพอจนต้องใช้วิถีทางอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ
 ๑๐. ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ให้ความสำคัญอยู่ที่เงินหรือผลประโยชน์มากกว่าความดีงามและคุณธรรมจริยธรรม
 ๑๑. ประชาชนไม่สนใจต่อความสำคัญ และผลร้ายของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบทบาทหน้าที่ของตน

๑๒. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑๓. มีการกำหนดระบบค่าตอบแทน เช่น การกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยไว้ต่ำเกินไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน เป็นต้น

โดยเงื่อนไขอิทธิพลของรัฐ สังคมและชุมชนในขณะนั้นจะเป็นสาระสำคัญของรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งไม่มีรูปแบบที่ตายตัว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ของสังคมไทยในประเทศด้วยว่าโครงสร้างของประเทศในขณะนั้นมีเงื่อนไขเป็นเช่นไร

ทฤษฎีการทุจริต

“การทุจริต” ตามแนวความคิดของทฤษฎีการทุจริตจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีเหตุปัจจัยเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งหมด ๓ ประการ ซึ่งองค์ประกอบของปัจจัยทั้ง ๓ คือ ความไม่ซื่อสัตย์ (dishonesty) โอกาสที่เอื้ออำนวย (opportunity) และสิ่งเร้าหรือการจูงใจ (motivity) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง ๓ ข้อนี้ มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกันอย่างมาก หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไป ย่อมไม่เกิดการทุจริตขึ้น

๑. ความไม่ซื่อสัตย์ (dishonesty)

เป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจ ยังไม่มีการลงมือกระทำการใดๆ เกิดขึ้น เพียงแค่คิดไม่จำเป็นต้องลงมือกระทำก็อยู่ในขอบข่ายของความไม่ซื่อสัตย์แล้ว โดยความไม่ซื่อสัตย์ดังกล่าวอาจขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ระยะเวลา ความเคยชิน ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อความอยู่รอด ฯลฯ และความไม่ซื่อสัตย์นั้นอาจมาจากการที่บุคคลนั้นต้องการหรือหวังประโยชน์ซึ่งอาจเป็นตัวเงิน ทรัพย์สิน หรือการบริการก็ได้ และความไม่ซื่อสัตย์นี้สามารถพบเห็นได้ทั่วไปในสังคม

๒. โอกาสที่เอื้ออำนวย (opportunity)

การกระทำความผิดมิใช่สิ่งที่ยอมรับได้ในสังคม จึงไม่มีการกระทำการอย่างเปิดเผย ดังนั้นผู้ที่พยายามกระทำการทุจริตล้วนแต่ต้องการโอกาสเอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด อีกทั้งโอกาสที่เอื้ออำนวยย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตมากกว่าโอกาสที่ไม่เอื้ออำนวย ดังนั้น หากระบบควบคุมภายในองค์กรสามารถควบคุมโอกาสของผู้ที่พยายามจะทำได้แล้ว การปฏิบัติงานขององค์กรนั้นจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้กระทำผิดนั่นเอง

๓. สิ่งเร้าหรือการจูงใจ (motivity)

โดยมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้บุคคลนั้นกระทำความผิด มูลเหตุจูงใจนั้นย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลด้วยว่า บุคคลดังกล่าวมีความหนักแน่นเพียงพอที่จะไม่ลุ่มหลงไปกับสิ่งจูงใจหรือไม่ หากบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีความหนักแน่นในศีลธรรมแล้ว ย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลมากพอที่จะทำให้บุคคลนั้นหันไปกระทำความชั่วได้หรือไม่

ทฤษฎีตัวการ ตัวแทน (principal-agent theory)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ถึงโอกาสการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ผู้ที่คิดค้นทฤษฎีคือ โรส แอคเคอร์แมน (Rose Ackerman) และคลิตการ์ด (Robert E. Klitgaard)

โดยทฤษฎีนี้ได้อธิบายว่า ตัวการ (principal) คือประชาชนของประเทศได้ทำการเลือกตัวแทน (agent) ของตนซึ่งก็คือพรรคการเมืองเข้าไปเป็นรัฐบาล โดยมอบหมายให้เข้าไปดำเนินการต่าง ๆ แทนในนามตน และการดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แต่ด้วยเงื่อนไขข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ตัวการไม่สามารถควบคุมการทำงานของตัวแทนได้ จึงเป็นโอกาสให้แก่ตัวแทนทำการทุจริตคอร์รัปชันได้

คลิตการ์ดกล่าวว่า “คอร์รัปชันเกิดขึ้นเมื่อตัวแทนมีความไม่ซื่อสัตย์ต่อผลประโยชน์ของตัวการในกระบวนการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย” โดยตั้งเงื่อนไขของโอกาสที่ตัวแทนจะทำการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

(๑) อำนาจการผูกขาดของนักการเมือง

(๒) ระดับการใช้อำนาจของนักการเมือง ขึ้นอยู่กับว่าได้มีการใช้อำนาจมากหรือน้อย คือหากมีการใช้อำนาจมาก โอกาสที่จะเกิดขม่อมมากตามไปด้วย แต่ถ้ามีการใช้อำนาจน้อย โอกาสที่จะเกิดขม่อมน้อยเช่นกัน

(๓) ระดับของความรับผิดชอบ (responsibility) การตรวจสอบรวมถึงความโปร่งใส (transparency) ในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

การทุจริตเชิงนโยบาย

“การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนและแบบยลเกิดขึ้นจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม ออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบ อนุมัติหรืออนุญาต เกี่ยวกับการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐบาลขนาดใหญ่ หรือ Mega Project และโครงการของรัฐบาลที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งนี้ มีเจตนาพิเศษ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง การทุจริตเชิงนโยบายนี้ผู้กระทำการทุจริตซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มักจะอ้างเหตุผลกับประชาชนว่าโครงการ Mega Project หรือนโยบายที่ใช้เงินของรัฐจำนวนมาก ได้ดำเนินการไปเพื่อ

ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น เกิดเข้าใจผิดว่าการทุจริตของผู้มีอำนาจบริหารบ้านเมืองขณะนั้น เป็นการดำเนินนโยบายของรัฐที่ถูกต้องชอบธรรม

ป.ป.ช.ให้คำนิยาม "ทุจริตเชิงนโยบาย" ว่าเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ นั่นก็คือ คณะรัฐมนตรี การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการกระทำที่เหมือนจะถูกกฎหมาย แต่ผิดหลักประโยชน์สาธารณะ เช่น ตัดถนนเข้าไป แต่ก็เพื่อให้โครงการของตนได้รับประโยชน์ทั้งหมด แล้วยึดที่ดินของหลวงโดยการเวนคืน ซึ่งมีจุดใหญ่คือประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ขณะที่ประชาชนเห็นว่า มีความเจริญ แต่มองไม่เห็นมีโครงการของนักการเมืองปะปนอยู่ตามรายทางไปหมด นอกจากนี้ ผลจากการเอาโครงการลงไปในพื้นที่เลือกตั้งนั้น ยังทำให้คนเหล่านั้นได้รับการเลือกตั้งแบบถาวร เป็นมรดกตกทอดของคนในตระกูลอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ที่มาของการทุจริตเชิงนโยบาย ในมุมมอง ศ.(พิเศษ) วิชา มหาคุณ กรรมการ ป.ป.ช. บอกว่า มาจากความร่วมมือของ ๓ ขาสำคัญ อันได้แก่ ๑. นักการเมือง ๒. นักธุรกิจหรือธุรกิจการเมือง และ ๓. ข้าราชการ

"คนไทย มองว่าอยากให้นักการเมืองเหล่านั้นอยู่ในตำแหน่งนานๆ เพราะจะได้พึ่งพาอาศัยกัน จนเป็นที่มาของระบบอุปถัมภ์ในที่สุด และยังทำให้การทุจริตเชิงนโยบายเข้ามาได้อย่างฉลุย เนื่องจากมีเชื้ออยู่แล้ว ดังที่ว่า “เชื้อชั่วไม่มีวันตาย”" ลักษณะของสังคมเช่นนี้ จำเป็นต้องเข้าไปแก้ที่ระบบอุปถัมภ์ ต้องแก้แบบถอนรากถอนโคน เพราะเป็นต้นตอของการทุจริตขนาดมหึมา และอาจจะทำให้ประเทศไปไม่รอด

ศ.(พิเศษ) วิชา เสนอวิธีดำเนินการแก้ปัญหการทุจริตเชิงนโยบาย ที่จะแก้ในระดับปกติธรรมดา ...แบบปลูกฝัง การทำหน้าที่ให้โปร่งใส...ไม่ได้อีกแล้ว

ส่วนต้นเหตุที่ไทยตกมาตรฐานวัดการคอร์รัปชัน โดยมีค่าดัชนีอยู่ที่ ๓.๔-๓.๕ มาโดยตลอด หรือจะได้อันดับขึ้นไปแต่ก็ยังไม่ถึงครึ่งสักทีนั้น กรรมการ ป.ป.ช. มองว่า ก็เพราะเรายังคิดเรื่องคอร์รัปชันไปไม่ไกลเกินว่าการให้สินบน ในขณะที่ต่างชาติหมายรวมถึง การเข้ารับตำแหน่งแล้วไม่ปฏิบัติตาม ทั้งที่เป็นคนที่ประชาชนไว้วางใจแต่กลับกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือเอาประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักและทำลายประโยชน์ส่วนรวม เขาก็ถือว่า คือ การคอร์รัปชัน แล้ว

"ทุจริตเชิงนโยบาย หรือการกำหนดนโยบายเพื่อคอร์รัปชัน แม้จะมีมานานแล้ว แต่จับไม่ยากเท่าปัจจุบันนี้ที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ที่ใช้นโยบายรัฐบาล อ้างว่าทำเพื่อบริหารประเทศ ทั้งที่การกระทำดังกล่าวไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเลย แถมยังก่อความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพรรคพวกพ้อง มีทั้งใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อก่อกฎหมาย พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามประโยชน์สาธารณะตามที่กล่าวอ้าง"

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการ ป.ป.ช. ให้ข้อมูลพร้อมยอมรับ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายเป็นสิ่งที่จับยากที่สุด ที่มาทำให้องค์กรอิสระและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเบนเป้าหมายมาศึกษา คอร์รัปชันเชิงนโยบายมากขึ้น

ขณะที่นายประสาธ พงษ์ศิवालัย กรรมการ ป.ป.ช. อีกท่าน เปรียบการทุจริตรูปแบบนี้เหมือนหนังสือที่ต้องดูให้จบม้วน เพราะ มีความแสบซล โดยการนำนโยบายที่ตนเองมีอำนาจไปใช้ ซึ่งผู้ที่เข้าข่าย ก็คือผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และใช้อำนาจในการดำเนินการในการออกกฎหมาย ออกระเบียบ มติ ครม. หรือเข้าไปแทรกแซงก้าวก่ายขององค์กรอิสระ และสุดท้ายได้ประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

ส่วนนพ.พลเดช ปิ่นประทีป เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ในฐานะนักเคลื่อนไหวด้านสังคม ยกการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นเชื้อร้ายที่กลายพันธุ์ของการทุจริต จับให้มันค้นให้ตาย เพ่งดูไม่เห็นทั้งหมด ยิ่งหากเชื่อมโยงกันไม่ได้ก็ไม่สามารถจับได้ ฉะนั้นจำเป็นที่เราต้องเข้าใจบริบทที่ต้องใช้มาตรการ ใช่ว่าที่ต่างกัน และจะใช้แบบทั่วไปไม่ได้ เพราะเมื่อเกิดทุจริตแบบนี้แล้วก็จะมีการทุจริตแบบอื่นขึ้นขบวนรถไฟตามมาอีกมากมาย

"การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการทุจริตที่กระทำโดยใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลและรัฐมนตรีเท่านั้น คนอื่นไม่เกี่ยว การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการใช้อำนาจทางบริหารที่เป็นไปตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐมนตรีคนหนึ่งมีบทบาท คือ เป็นผู้บริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้บริหารจัดการปกครองตามอำนาจ ตามพระราชบัญญัติ การทุจริตคือการใช้อำนาจแบบแรก มีฐานในการที่ใช้อำนาจในการทุจริต ๓ ฐานพิเศษ คือ ๑.การออกมติดคณะรัฐมนตรี ๒.การเสนอและออกกฎหมาย ระเบียบต่างๆ และ ๓.ข้อตกลงและทิศทางระหว่างประเทศ" นพ.พลเดช อธิบาย ทั้งชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนที่ต้องจับตามากเป็นพิเศษ คือ ขั้นตอนการออกกฎหมาย ในช่วงการพัฒนา นโยบายหลังหาเสียง เพราะจะเป็นการพัฒนาในรายละเอียด เช่น ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ที่จำเป็นต้องใช้ความรู้จากนักวิชาการ วิชาชีพและออกแบบรายละเอียด จากนั้นจึงเป็นขั้นตอนของการตัดสินใจนโยบาย ในคณะรัฐมนตรี สุดท้ายคือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ...

ในฐานะผู้ที่เคยต้องคดีความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข "พระรักเกียรติ รักชิตะธัมโม" ถอด บทเรียนของการใช้ชีวิตของนักการเมืองนั้นเต็มไปด้วยความประมาท วงจรอุปถัมภ์ การเข้าสู่อำนาจด้วยการเลือกตั้ง การปฏิบัติเพื่อเข้าสู่อำนาจ และนำอำนาจใช้ไปสู่ผลประโยชน์ ฉะนั้น การเข้าสู่วงการเมืองไทยจึงเปรียบกับการเข้าสู่การทุจริต ที่ประกอบไปด้วยบุคคล ๓ ฝ่าย คือ พ่อค้าที่เป็นฝ่ายเสนอ นักการเมืองเป็นฝ่ายสนอง และข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ

"การทุจริตไม่ได้มีแค่ระดับชาติ แต่ลงลึกไปยังท้องถิ่น ที่มีการกระจายทั้งอำนาจและเงินงบประมาณลงไป ดังจะเห็นได้ชัดว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นรุนแรงกว่าระดับชาติ และต้องเสียงบประมาณไปกับการทุจริตปีละหลายแสนล้านบาท" เช่นนี้แล้ว การจะปราบปรามทุจริต อันเป็นทางออกของของสังคมไทย พระรึกเกียรติ รัฐมนตรีคนแรกในประวัติศาสตร์ที่ต้องโทษจำคุก เสนอว่าต้องขจัดทั้งวงจร

ประการแรก ต้องเสริมสร้างองค์กรอิสระให้มีกำลังอำนาจ เป็น 'ยักษ์' ที่มีกระบอง หากอำนาจไม่พอต้องให้อำนาจ หากเงินไม่พอต้องให้เงิน และหากคนไม่พอต้องให้คน ไม่อย่างนั้นจะกลายเป็นเพียงเสือกระดาษ ดังเช่นที่ ป.ป.ช. ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลที่มีอำนาจเด็ดขาด มีเสียงข้างมาก ใช้เผด็จการรัฐสภา และทำให้หลายคดีสำคัญๆ หลุด ขาดอายุความและยกฟ้อง"

ประการที่สอง ต้องปฏิรูปประเทศ เพื่อปราบปรามการทุจริต ที่ผ่านมามันเมืองทรุดโทรมมาก จะถอยไม่ได้แล้ว ป.ป.ช.จะต้องมีอำนาจทั้งป้องกัน ปราบปราม ตรวจสอบค้นหาการทุจริต และสร้างเครือข่ายในระดับภูมิภาค เพื่อติดตามการจัดการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอิสระ อำนาจ คนและมีเงินในการทำงาน ไม่ใช่เลือกตั้ง ๕๐๐ เขต แต่ให้ใบเหลืองได้แค่ ๒ ใบ ทั้งที่มีการโกงมากกว่านั้น จนกลายเป็นการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ เป็นการทุจริตเพื่อถอนทุนคืน

ประการที่สาม ภาคประชาชนต้องเข้มแข็ง และร่วมมือกับ ป.ป.ช. สร้างจิตสำนึกในการป้องกัน ปราบปราม รวมทั้งสร้างระบบ One stop Corruption ให้การรวมอำนาจและผลประโยชน์ทำได้ยากขึ้น

เมื่อการทุจริตรูปแบบนี้ กำลังขยายวงกว้าง หน้าที่หลักของ ป.ป.ช. นอกจากที่จะปราบปรามแล้ว การป้องกันก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน ป.ป.ช. จึงออกมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ๓ มาตรการ ได้แก่

๑. กลุ่มมาตรการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการไม่ให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง โดยใช้มาตรการการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ

๒. กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มุ่งปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

๓. กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ให้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรตรวจสอบทางการเมือง

การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพราะก่อผลเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมหาศาล และส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง เนื่องจากผู้ที่จะกระทำผิดได้ต้องเป็นผู้มีอำนาจรัฐในมือ เมื่อเกิดการทุจริตเชิงนโยบายโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับต่างๆ ซึ่งล้วนเป็นภาพตัวแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนก็จะหมดความเชื่อมั่นในคุณงามความดี ในกฎหมาย กฎ กติกาของสังคมตามไปด้วยจนนำไปสู่ความแตกแยกทางความคิด ก่อความวุ่นวายทางสังคม ดังที่เราประสบอยู่

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม นั้นมีกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และอยู่ในกฎหมายหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย หรือแม้แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศ

๑. รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ ทั้งในหมวดอื่น ๆ อาทิ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา ๑๒๒ และหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตั้งแต่มาตรา ๒๖๕-๒๖๘ ดังนี้

มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีข้อ

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ

รัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ให้นำความใน (๒) (๓) และ (๔) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรา นี้ด้วย”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

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

มาตรา ๒๖๗ บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะ

ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย”

มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่ง มิได้

บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรง

หรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้าง ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยให้ถือว่าการดำเนินการของคู่สมรสดังกล่าวเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความในมาตรา ๑๐๑ ยังให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาใช้บังคับกับการดำเนินการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมิใช่บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐๐(๒) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมีบทบัญญัติที่เป็นการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมในลักษณะต่าง ๆ ไปด้วย เช่น

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาวุฒิสภาต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว (มาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๒๘)

(๒) รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐ มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด ก็มิได้ด้วย (มาตรา ๒๐๘)

(๓) รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นให้ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่ง
จัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ
เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว (มาตรา ๒๐๕)

มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการ
ของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้น
ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีใช้บริษัทที่เป็น
คู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐๐ (๒) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์
และตลาดหลักทรัพย์”

มาตรา ๑๐๒ บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนิน
กิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการ
ดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือ
บริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน”

มาตรา ๑๐๓ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น
ใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่
ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดย
ธรรมชาติ ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่ง
พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม”

การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวมตามบทบัญญัติกฎหมายอื่น

ปัจจุบันมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง
ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดให้มีกลไกหรือมีบท
กำหนดโทษในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

๑. กฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ผู้กระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ
ประโยชน์ส่วนรวมต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่น

๑.๑ กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

๑.๑.๑ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕)

พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔๗ ทวิ ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง

มาตรา ๔๗ ตริ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ทวิ

มาตรา ๕๘/๑ ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง

มาตรา ๕๘/๔ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑

มาตรา ๖๔ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๖๔/๒

มาตรา ๖๔/๒ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

๑.๑.๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๑๘ ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

มาตรา ๑๕ สมาชิกสภาของสมาชิกเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการ
อันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ

มาตรา ๔๘ เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องไม่
เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหาร
ท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดย
ทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวัน
สมัครเลือกตั้ง

มาตรา ๔๘ นว รองนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ
ต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ เบญจ

มาตรา ๔๘ จตุทศ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา
นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือ
ทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่
เทศบาลนั้นจะกระทำ

มาตรา ๔๘ ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ
หรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ เบญจ กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตุทศ

มาตรา ๔๘ โสฬส รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและ
เลขานุการนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตุทศ

๑.๑.๓ พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๕/๑ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๒) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็น
สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

(๓) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะ
เหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๔๔/๓ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

(๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันและมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภา หรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

๑.๑.๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา.พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๘ สมาชิกต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากะทำ

มาตรา ๔๕ นายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยามีหุ้น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยามีหุ้น

๑.๑.๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๒๒ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของ

กรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๕๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๑) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นหรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์หรือบริษัทปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ

(๓) ต้องไม่เป็นผู้สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับกรุงเทพมหานครหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น เว้นแต่กรณี que ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เป็นผู้สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับเงินตอบแทน เงินค่าเบี้ยประชุม หรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภากรุงเทพมหานครหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง

๑.๒ รัฐวิสาหกิจ เช่น

๑.๒.๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑

มาตรา ๒๒ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้านครหลวงหรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้านครหลวงหรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของการไฟฟ้านครหลวง ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดชอบในกิจการเช่นนั้น หรือเป็นประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินกิจการโดยการมอบหมายของไฟฟ้านครหลวงในกิจการตามมาตรา ๑๓(๑๐) หรือ

(๒) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

มาตรา ๒๘ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการ หรือถ้าเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้านครหลวงหรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้านครหลวง หรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของการไฟฟ้านครหลวง ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดชอบในกิจการเช่นนั้นหรือเป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้ดำเนินกิจการโดยการมอบหมายของการไฟฟ้านครหลวงในกิจการตามมาตรา ๑๓(๑๐)

๑.๒.๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๒ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการ

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้นหรือ

(๒) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

มาตรา ๒๘ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการ หรือถ้าเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้นหรือ

๑.๒.๓ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๒๒ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการ

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการประปานครหลวงหรือในกิจการที่กระทำให้แก่การประปานครหลวง ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้นหรือ

(๒) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

มาตรา ๒๘ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการ หรือถ้าเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการประปานครหลวง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การประปานครหลวง ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น

๑.๒.๔ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๘ ตริ ผู้บริหารนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(๘) ไม่เป็นผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจอื่นหรือกิจการอื่นที่แสวงหากำไร

(๑๒) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น

๑.๒.๕ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้

มาตรา ๑๑ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในด้านสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม และไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

มาตรา ๑๑ และมาตรา ๕๐ กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในด้านสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม และไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

๒. กฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ผู้กระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมต้องเป็นความผิดวินัย เช่น

๒.๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท

๒.๒ คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ ๓๘/๒๕๓๕ เรื่องการปฏิบัติตนของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดำรง ทหาร ตั้ง ณ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๕

.....๕. ห้ามเป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อื่นในบริษัท ห้างร้านของเอกชน ซึ่งทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าเป็นการยอมให้บริษัท ห้างร้านของเอกชนเหล่านั้นอาศัยชื่อของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยตรงหรือโดยทางอ้อม

ในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้วในวันที่มีคำสั่งนี้ ให้ถอนตัวออกจากตำแหน่งดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้

๓. กฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ผู้กระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมต้องเป็นความผิดอาญา เช่น

๓.๑ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๕๒ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๑๓๐๖/๒๕๓๕ นายเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลและเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้เข้าทำสัญญาซื้อขายกับห้างดังกล่าวซึ่งปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ และราคาที่ซื้อขายก็ต่ำกว่าราคาที่ตั้งงบประมาณไว้ แสดงว่านายเทศมนตรีทำไปตามหน้าที่ ไม่ได้หวังผลประโยชน์อื่นใด ถือไม่ได้ว่าเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้รับ เนื่องจากการทำสัญญานั้น

๓.๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๕ ผู้ใดเป็นพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

๓.๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๒๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ หรือมาตรา ๑๐๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็น ยินยอมด้วยในกรณีที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

๓.๔ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๑๕ ให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ให้กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยสรุป ตามที่กล่าวมาตามลำดับจะเห็นได้ว่า การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ จะมีลักษณะที่สำคัญ คือ ผู้ที่ต้องห้ามกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่กำกับดูแล ควบคุมองค์กรที่ตนสังกัด และได้กำหนดรูปแบบของการห้ามเข้าเป็นคู่สัญญาหรือการมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัดและส่วนใหญ่จะเป็นการห้ามในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้น ๆ มิได้เป็นการห้ามภายหลังจากการพ้นตำแหน่งในองค์กรนั้นแล้ว ในขณะเดียวกันจะเป็นการกำหนดแก้ไขปัญหการกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในลักษณะเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือการป้องกันการทุจริตประการหนึ่งที่กฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

๒๕๔๒ ได้นำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวได้น้อยที่สุด สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนจะมีผลทำให้ผู้นั้นขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งอาจมีผลให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาหรือทางวินัยด้วยซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป

การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะของ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยตะวันตกได้พัฒนากฎหมายลายลักษณ์อักษรและธรรมเนียมทางจรรยาบรรณเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาก่อนประเทศไทย ทั้งมีความต่อเนื่องและให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจังสำหรับประเทศไทย ความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมถือเป็นเรื่องใหม่ จึงควรที่จะได้มีการศึกษาของทั้งสองประเทศดังกล่าวเพื่อนำไปปรับใช้ในประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์ขึ้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา

๑. เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารกระทำการหาประโยชน์ส่วนตัวทางการเงิน (personal financial interest) (18 u.s. 208)

หัวใจของกฎหมายควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสหรัฐ คือ กฎหมายอาญาของสหรัฐ (18 u.s. 208) ซึ่งมีสาระสำคัญในการบังคับให้เจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางสหรัฐ รวมถึงผู้ว่าการธนาคารกลางสหรัฐ เจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของเขตนครหลวงโคลัมเบีย (d.c.) รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาล ต้องรับผิดในทางอาญาหากกระทำการหาผลประโยชน์ส่วนตัวทางการเงิน

๑.๑ องค์ประกอบความผิด

ต้องมีส่วนร่วมสำคัญโดยส่วนตัว (participate personal and substantial) ในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐบาลโดยการตัดสินใจ การไม่ตัดสินใจ การเสนอแนะ การให้ความเห็น การสืบสวนหรือการกระทำอื่นใดในการพิจารณาคดี หรือการพิจารณา การยื่นคำขอ คำร้องใด ให้มีคำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจสัญญา การเรียกร้อง การโต้แย้ง การฟ้องร้อง การกล่าวหา การจับกุม หรือกรณีเฉพาะอื่นใด (particular matter) โดยรู้อยู่แล้วว่า (knowledge) ตน สามิ ภริยา บุตร ผู้เยาว์ หุ่นส่วนของตนหรือองค์กรที่ตนทำงานอยู่ในฐานะพนักงานผู้จัดการ ทรัสต์ หุ่นส่วน

หรือลูกจ้าง หรือบุคคล หรือองค์กรที่ตนกำลังเจรจา หรือได้ดำเนินการจัดการเกี่ยวกับการจ้างงาน ในภายหน้ามีประโยชน์ทางการเงิน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในทางอาญา ตาม 18 u.s.c. 208 (a) หากมีส่วนร่วมสำคัญโดยส่วนตัวในฐานะเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ ในเรื่องเฉพาะต่าง ๆ โดยรู้อยู่แล้วว่าตนและบุคคลบางคนได้ประโยชน์ทางการเงินและการมีส่วนร่วมในเรื่องเฉพาะใด ๆ นั้น จะต้องมีส่วนโดยตรงและสามารถคาดเห็นได้ว่าเป็นการหาประโยชน์ส่วนตัวทางการเงินดังกล่าว

กฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกาครอบคลุมการมีส่วนได้เสียทางตรงและการมีส่วนได้เสียทางอ้อม กล่าวคือ การมีส่วนได้เสียของบุคคลใกล้ชิดในฐานะญาติสนิท การเป็นหุ้นส่วน ตลอดจนการมีส่วนได้เสียเนื่องจากการทำงานในฐานะต่าง ๆ อีกด้วย

คำว่า “เรื่องเฉพาะ” (particular matter) ในความหมายของคำว่ากรณีเฉพาะอื่นใด (other particular matter) จะไม่รวมถึงการพิจารณาในทางนโยบายที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนหรือกลุ่มคนจำนวนมาก แต่หมายความว่าพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เป็นผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

คำว่า “ส่วนร่วมสำคัญโดยส่วนตัว” (personal and substantial) จะต้องมีส่วนร่วมโดยตรง รวมถึงการบังคับบัญชาโดยตรงและในทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วมพิจารณาของผู้บังคับบัญชา และจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญเพียงพอในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดอุทิศตัวทำงานในเรื่องนั้นอย่างจริงจัง เช่น การที่เจ้าพนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การอนุมัติ การเสนอแนะ การให้ความเห็น การสืบสวน การทำสัญญาในเรื่องใดเป็นการเฉพาะ

๑.๒ ความหมายของผลประโยชน์ทางการเงิน (financial interest)

ผลประโยชน์ทางการเงิน รวมถึงผลประโยชน์ทางการเงินของบุคคลอื่น ๆ เช่น คู่สมรส บุตร หุ้นส่วน ตลอดจนนายจ้างในอนาคตดังกล่าวมาแล้ว ผลประโยชน์ทางการเงินไม่รวมถึงผลประโยชน์ที่บนพื้นฐานของความรู้สึกเสียใจหรือมีอคติ หรือขึ้นต่ออารมณ์ หรือความรู้สึกต่าง ๆ (feeling and emotions) แต่ผลประโยชน์ทางการเงินต้องมีองค์ประกอบสำคัญในการก่อให้เกิดอิทธิพลในทางวัตถุ (material)

ผลประโยชน์ทางการเงิน 18 u.s.c. 208 รวมถึงการเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมในหุ้นหรือหลักทรัพย์ ที่ดิน สิทธิเรียกร้องค่าชดเชย พันธบัตรเงินกู้ เงินปันผล ค่าธรรมเนียม การเช่าสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิยัดหน่วง สิทธิตามสัญญา การซื้อขายตลาดล่วงหน้า (ยกเว้นผลประโยชน์ในอนาคตที่จะก่อตั้งโดยบุคคลภายนอก รวมถึงสิทธิในฐานะเป็นผู้รับประโยชน์ที่ยังมิได้ก่อตั้ง)

นอกจากนี้ผลประโยชน์ทางการเงินยังรวมถึงผลประโยชน์จากการทำงานโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่มีค่าตอบแทน การเป็นพนักงาน ผู้จัดการ ทรัสต์ หุ้นส่วนหรือลูกจ้างของบุคคลหรือองค์กรใด ๆ (ซึ่งบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวอาจมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรหรือไม่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรก็ได้)

๑.๓ ผลของการฝ่าฝืนและกรณียกเว้น

การฝ่าฝืนตามความใน 18 u.s.c. 208 (a) ย่อมเป็นความผิดตามความใน 18 u.s.c. 216 กล่าวคือ

(๑) ถ้ากระทำโดยรู้ว่าคุณหรือบุคคลอื่น เช่น คู่สมรส บุตร ฯลฯ มีผลประโยชน์ทางการเงิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) ถ้ากระทำโดยตั้งใจ (willful) เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าพนักงานในเรื่องเฉพาะใด 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 หรือเรื่องเฉพาะเรื่องใดแล้วเห็นว่าผลประโยชน์ทางการเงินนั้นไม่สำคัญเพียงพอที่จะถือว่ามีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการดำเนินการที่รัฐบาลจะพึงคาดหมายจากเจ้าพนักงานนั้น

นอกจากนี้ หากมีกฎหมายหรือระเบียบทั่วไปที่ประกาศในทะเบียนสหพันธ์กำหนดยกเว้นผลประโยชน์ทางการเงินที่มีความห่างไกลหรือไม่สำคัญเกินกว่าที่จะกระทบต่อความสมบูรณ์ของการดำเนินการของเจ้าพนักงานนั้น ก็ไม่ถือว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นมีผลประโยชน์ทางการเงินด้วยเช่นกัน

อนึ่ง การที่เจ้าพนักงานไม่ว่าในตำแหน่งใด ๆ มีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งเจ้าพนักงานผู้นั้นมีส่วนร่วมโดยตรงและเป็นสาระสำคัญ ถือว่าเจ้าพนักงานผู้

นั้นขาดคุณสมบัติหรือไม่มีอำนาจในการเข้าร่วมในการกระทำการใด ๆ เว้นแต่จะต้องสละสิทธิหรือสละสิ่งที่เป็นเหตุที่ทำให้ขาดคุณสมบัตินั้นก่อน (waiver of disqualification)

๒. ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งมีผลประโยชน์ในการประกอบธุรกิจเอกชน (private employment interest) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

๒.๑ กฎหมายอาญาสหรัฐ (18 u.s.c. 205, 209, 276)

๒.๑.๑ เจ้าพนักงานทั้งสามฝ่ายใช้สิทธิเรียกร้องอันเป็นปฏิบัติต่อผลประโยชน์ของสหรัฐ

ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการของรัฐบาลสหรัฐ หรือหน่วยงานใดของสหรัฐ นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานดังกล่าว กฎหมายอาญาสหรัฐ 18 u.s.c. 205(a) บัญญัติห้ามมิให้

(๑) กระทำการเป็นตัวแทนหรือทนายความเพื่อดำเนินคดีในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อสหรัฐอเมริการับของกำนัน หรือหุ้น หรือประโยชน์ใด ๆ ในคดีนั้น เป็นการตอบแทนการใช้สิทธิดังกล่าว

(๒) กระทำการเป็นตัวแทนหรือทนายความของบุคคลใดติดต่อกับหน่วยงานรัฐ ศาลยุติธรรม หรือเจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการฝ่ายพลเรือน หรือฝ่ายทหาร เพื่อติดต่อกับครอบครัวถึงกรณีใด ๆ ซึ่งสหรัฐเป็นคู่กรณี หรือมีผลประโยชน์โดยตรงและเป็นสาระสำคัญ

ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษตาม 18 u.s.c. 216 ดังกล่าวในหัวข้อ ๑.๓ แล้ว

๒.๑.๒ เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารรับเงินเดือน เงินช่วยเหลือ หรือเงินได้เสริมจากภายนอก

ผู้ใดรับเงินเดือน (salary) หรือเงินช่วยเหลือ (contribution) หรือเงินเสริม (supplementation of salary) เป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอิสระของสหรัฐ หรือเขตนครหลวง ดี.ซี. จากแหล่งอื่นใดนอกจากรัฐบาลแห่งสหรัฐ เว้นแต่เป็นเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากกระทรวงการคลังของรัฐ เมืองหรือเทศบาล

เจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา 18 u.s.c. 209 (a) ของสหรัฐในการห้ามเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐบาลรับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานจากแหล่งเงินเอกชน คือ การห้ามบุคคลภายนอกให้เงินเดือนเสริมแก่เจ้าพนักงานของรัฐ (bank of Chicago v. Abramson (1969))

นอกจากห้ามเจ้าพนักงานรับเงินค่าตอบแทนจากแหล่งเงินเอกชนแล้ว กฎหมายอาญาสหรัฐยังบัญญัติห้ามผู้ใดไม่ว่าจะเป็นบุคคล ห้างหุ้นส่วน สมาคม บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ให้เงินค่าตอบแทนแก่เจ้าพนักงานของรัฐด้วยประการใด ๆ

ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษตาม 18 u.s.c. 216 ยกเว้นเป็นหรือให้เงินบำเหน็จ เงินประกันการเกษียณ ผลกำไร เงินปันผล เงินสวัสดิการจากการทำงานที่ได้รับจากอดีตนายจ้าง

๒.๒ กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (ethics reform act)

๒.๒.๑ สมาชิกสภาองเกรสและเจ้าหน้าที่บางประเภทของรัฐบาลหารายได้ภายนอกในบางกรณี แต่ห้ามประกอบวิชาชีพ

กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (ethics reform act of 1988), section 601 (แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจริยธรรมแห่งชาติ (ethics in government of 1978) section 501(a) บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าระดับ gs-16 ตาม section 5332 แห่ง title 5, u.s.c. หารายได้จากภายนอก (outside earned income) ในแต่ละปีเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ของรายได้ประจำที่ได้รับจากบัญชีฝ่ายบริหารของรัฐบาล (5 u.s.c. 5313)

อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำข้างต้นต้องจำกัดมิให้ประกอบอาชีพภายนอกดังต่อไปนี้คือ (ethics in government act, section 502)

(๑) เข้าร่วมหรือทำงานในบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม บริษัท หรือองค์กรใด ๆ เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ โดยมีค่าตอบแทน

(๒) ยอมให้นำชื่อของสมาชิกสภาองเกรส หรือของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไปใช้ในกิจการของบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม บริษัท หรือองค์กรนั้น ๆ

(๓) ปฏิบัติงานเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ โดยมีค่าตอบแทน

(๔) ทำงานเป็นพนักงานหรือกรรมการบริหารของสมาคม บริษัท หรือองค์กรอื่นโดยมีค่าตอบแทน

(๕) รับค่าตอบแทนการสอนโดยไม่ได้รับอนุมัติจากสภาองเกรส หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ หรือสมัชชาตุลาการแห่งสหรัฐ แล้วแต่กรณี

ผลของการฝ่าฝืนดังกล่าว อธิบดีอัยการจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งต่อศาลแขวงของสหรัฐต่อบุคคลผู้ละเมิดกฎหมายจริยธรรมแห่งชาติ (section 501 หรือ 502) ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้บุคคลดังกล่าวต้องโทษปรับทางแพ่ง ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ เหรียญ หรือตามจำนวนค่าสินไหมทดแทนซึ่งคำนวณจากเงินซึ่งบุคคลดังกล่าวได้รับจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้สุดแต่อย่างใดจะมากกว่า (ethics in government act, section 504)

๒.๒.๒ เจ้าหน้าที่บางตำแหน่งกับของขวัญและการเดินทาง (gifts and travel)

กฎหมายอาญาสหรัฐบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการให้และรับสินบนไว้ใน 18 u.s.c. 201 (bribery and graft) ซึ่งจะไม่กล่าวในหัวข้อนี้ แต่จะเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการให้และรับสินบนกับการให้และการรับของขวัญ กล่าวคือ องค์ประกอบของความผิดเกี่ยวกับสินบน คือ

(๑) เป็นเจ้าพนักงาน

(๒) เจตนาทุจริต

(๓) สิ่งของหรือทรัพย์สินมีมูลค่าบังเกิดผลประโยชน์แก่เจ้าพนักงาน

(๔) มีความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งของหรือทรัพย์สินนั้นกับการปฏิบัติ

หน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงาน (official)

(๕) มีเจตนาใช้อิทธิพลหรือทำให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลเพื่อให้เจ้าพนักงานกระทำการใดให้

ส่วนการให้และรับของขวัญต้องการองค์ประกอบในข้อ (๑) (๒) และ (๓) โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์โดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าพนักงานรับสิ่งของอันมีมูลค่า (ของขวัญ) มีความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งของนั้นกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานหรือไม่ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการห้ามให้หรือรับของขวัญจึงเป็นมาตรการในเชิงป้องกันการทุจริต (ให้หรือรับสินบน) โดยเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมภายนอก

ความหมายของหัวข้อนี้ ของขวัญรวมถึงการเดินทาง การท่องเที่ยว และการบันเทิงซึ่งมีผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ หรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมหรือวินัย (disciplinary) มากกว่าเป็นความผิดในทางอาญา เว้นแต่พิสูจน์ว่าสิ่งของนั้นมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและมีเจตนาใช้อิทธิพลต่อเจ้าพนักงานดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม การรับของขวัญในสหรัฐอเมริกาถือว่าการกระทำโดยไม่สุจริต (dishonest practice)

กฎหมายปฏิรูปจริยธรรมได้กำหนดในเรื่องของขวัญและการเดินทาง จำแนกได้เป็น ๓ กรณี ได้แก่

(๑) การให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชา เว้นแต่ในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เช่น การสมรส การเกษียณอายุ หรือในกรณีสำนักจริยธรรมแห่งชาติกำหนดยกเว้นสำหรับการให้ของขวัญในบางกรณี (section 301) อย่างไรก็ดี ผู้ฝ่าฝืนต้องถูกดำเนินการทางวินัย (5 u.s.c. 7351)

(๒) สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือตุลาการ เรียกหรือรับสิ่งของอันมีค่าจากบุคคลผู้กำลังติดต่อทางธุรกิจ หรือเป็นบุคคลที่ต้องถูกตรวจสอบจากหน่วยงานของทางราชการ การฝ่าฝืนต้องถูกดำเนินการทางวินัย (5 u.s.c. 7353)

(๓) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะรับการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากแหล่งเงินอื่นใดอันมิใช่หน่วยงานของรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและคำแนะนำของผู้อำนวยการสำนักจริยธรรมแห่งชาติ (section 302 c) [t 31 u.s.c. 1352)

การเสนอรายงานการออกค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าเกินกว่า ๒.๕๐ เหรียญ ให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งต้องมียาการ จำนวนและวิธีการการออกค่าใช้จ่าย ชื่อของบุคคลของผู้ออกค่าใช้จ่าย ลักษณะของการประชุม หรือภารกิจ และรายละเอียดอื่น ๆ ด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องคืนเงินที่ได้รับไว้หรือใช้เงินเป็นค่าทดแทน และไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐออกค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

๓. ผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพของอดีตเจ้าพนักงาน (postemployment restriction)

ผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพภายหลังพ้นตำแหน่ง ในสหรัฐเรียกการแสวงหาประโยชน์ของอดีตเจ้าพนักงานของรัฐบาลนี้ว่า “ประตูหมุน” (the revolving door) ซึ่งถือว่าเป็นความไม่เหมาะสม หากวันหนึ่งเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจเอกชนแห่งหนึ่ง วันถัดมาเขากลับต้องเป็นผู้รับการกำกับดูแลในเรื่องเดียวกันแล้วหมุนเวียนเปลี่ยนมาทำงานเดิมอีก เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการประกอบอาชีพของบุคคลบางประเภทโดยเฉพาะอดีตเจ้าพนักงานของรัฐ บางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลมีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

(๑) เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ภายหลังพ้นตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นการบิดผันการใช้อำนาจ (abuse of power) และเป็นการขยายขอบเขตของหลักความประพฤติอันชอบด้วยคุณธรรม (integrity) ให้ครอบคลุมภายหลังพ้นตำแหน่ง

(๒) เพื่อป้องกันข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของทางราชการบางอย่างที่ไม่สมควรเปิดเผย เช่น ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลด้านความมั่นคงทางทหารและเศรษฐกิจ หรือข้อมูลในการสืบสวน หรือเป็นพยานหลักฐานในคดี

(๓) เพื่อปกป้องความลับทางการค้าของเอกชน เพราะการแสวงหาประโยชน์อันไม่เป็นธรรมจากข้อมูลทางการค้าที่เคยอยู่ในความครอบครองของอดีตเจ้าหน้าที่ซึ่งต่อมาบริษัทคู่แข่งจ้างเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมาทำงานในบริษัทดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบการค้าเสรี

(๔) เพื่อลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ซึ่งบรรดาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบางคนต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอดีตผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงาน ซึ่งเคยช่วยเหลือหรือเคยมีบุญคุณต่อกันมาก่อน และ

(๕) เพื่อสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจให้แก่สาธารณะ และถือว่าการแสวงหาประโยชน์ของอดีตเจ้าพนักงานเป็นการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์ หรือไม่จงรักภักดีต่อรัฐบาลสหรัฐ

แนวคิดการพัฒนากฎหมายการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสหรัฐ ได้แก่ กฎหมายอาญาเกี่ยวกับสินบนและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (the bribery, graft and conflicts of interest act of 1962) กฎหมายจริยธรรมแห่งชาติ (the ethics in government act of 1978) กฎหมายปฏิรูปจริยธรรม (the ethics reform act of 1989) ตามลำดับ สาระสำคัญจะควบคุมการมีส่วนได้เสียทางการเงิน การรับของขวัญ และการประกอบอาชีพของอดีตเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างหลักความประพฤติอันชอบด้วยคุณธรรม (integrity)

๓.๑ องค์ประกอบของความผิด (18 u.s.c. 207(a) (c) (d))

(๑) การกระทำเป็นตัวแทนของอดีตเจ้าพนักงาน ได้แก่ การกระทำการโดยรู้อยู่แล้วในฐานะเป็นตัวแทน หรือผู้รับมอบอำนาจของบุคคลอื่น หรือทำการแทนบุคคลอื่น (ยกเว้นสหรัฐ) โดยแสดงออกอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ หรือด้วยความประสงค์ที่จะจงใจ หรือใช้อิทธิพล ได้ติดต่อทางวาจาหรือลายลักษณ์อักษรในนามของผู้อื่น (ยกเว้นสหรัฐ) กับกระทรวงหน่วยงาน ศาล ศาลทหาร หรือคณะกรรมการฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหาร หรือทหารเรือของสหรัฐ หรือเขตนครหลวง หรือกับเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานหรือคณะกรรมการดังกล่าว

การกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนหรือผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลหรือทำการแทนบุคคลอื่นด้วยการแสดงออกหรือด้วยความประสงค์ที่จะจงใจหรือใช้อิทธิพลกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการของรัฐบาลสหรัฐ หรือกับเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน หรือคณะกรรมการดังกล่าว อาจอธิบายว่าเป็นการวิ่งเต้น (lobby)

คำว่า “ประสงค์จะจงใจหรือใช้อิทธิพล” (intention to influence) หมายถึง ประสงค์ให้หน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของหน่วยงานดังกล่าว (หรือสมาชิกสภาอง-เกรส) กระทำการใดหรือไม่กระทำการใด

การกระทำในฐานะเป็นตัวแทนดังกล่าวด้วยประสงค์จะจงใจหรือใช้อิทธิพลกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการ หรือกับเจ้าพนักงานของสหรัฐนั้น ต้องเกี่ยวข้องในเรื่องหรือกรณีเฉพาะ (particular matter) ซึ่งสหรัฐเป็นคู่กรณีหรือมีผลประโยชน์สำคัญและโดยตรง

คำว่า “กรณีเฉพาะ” รวมถึงการสืบสวน การยื่นคำขอ คำร้องใดให้มีคำวินิจฉัยหรือการตัดสิน การตราระเบียบ การทำสัญญา การเรียกร้อง การโต้แย้ง การฟ้องร้อง การกล่าวหา การจับกุม การพิจารณาคดีหรือกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ

อดีตเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างบางประเภท

องค์ประกอบความผิดในข้อ (๑) ได้แก่ องค์ประกอบของการกระทำ และองค์ประกอบของบุคคลผู้กระทำซึ่งสามารถจำแนกบุคคลผู้กระทำผิดได้ดังนี้

ฝ่ายบริหาร (executive branch)

ก. บุคคลที่เคยมีส่วนร่วม (participate) สำคัญโดยส่วนตัวในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ (18 u.s.c. 207(a)(1))

ข. บุคคลที่เคยรับผิดชอบในเรื่องที่ค้างพิจารณาภายใต้ความรับผิดชอบโดยตำแหน่งของตนในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐบาล ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนที่จะพ้นจากความรับผิดชอบ (18 u.s.c. 207(a)(2)) ทั้งนี้ บุคคลนั้นต้องรู้หรือมีเหตุอันควรจะรู้ในเรื่องที่ค้างพิจารณานั้น

ค. บุคคลที่เคยมีส่วนร่วมสำคัญหรือเคยรับผิดชอบในเรื่องที่ค้างพิจารณาภายใต้ความรับผิดชอบของตนในฐานะเจ้าพนักงานระดับสูง (เช่น บุคคลที่รับเงินเดือนชั้น gs-17 เป็นต้น) หรือเจ้าพนักงานระดับสูงมาก (เช่น รองประธานาธิบดี) (18 u.s.c. 207(c)(d))

ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative branch)

บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองเกรส หรือเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างฝ่ายนิติบัญญัติประเภทต่าง ๆ (18 u.s.c. 207(e))

ระยะเวลาที่ต้องจำกัด

องค์ประกอบของความผิดในส่วนของการกระทำ ผู้กระทำต้องประกอบด้วยระยะเวลาที่ต้องจำกัดมิให้กระทำ กล่าวคือ

กรณีไม่กำหนดระยะเวลา ได้แก่ กรณีการเข้าไปเกี่ยวข้องของบุคคลตาม 18 u.s.c. 207(a)(1) ซึ่งเคยมีส่วนร่วมสำคัญโดยส่วนตัวในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหาร

กรณีจำกัดระยะเวลาสองปี ได้แก่ กรณีการเข้าไปเกี่ยวข้องของบุคคลที่เคยรับผิดชอบในเรื่องที่ค้างพิจารณาภายใต้ความรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหาร ตาม 18 u.s.c. 207(a)(2)

กรณีจำกัดระยะเวลาหนึ่งปี ได้แก่ กรณีการเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลที่เคยมีส่วนร่วมสำคัญหรือเคยรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานระดับสูงหรือสูงมาก ตาม 18 u.s.c. 207(c)(d) และบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองเกรส หรือทำงานในฝ่ายนิติบัญญัติตาม 18 u.s.c. 207(e)

(๒) การช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำทางการค้าหรือสนธิสัญญา

การกระทำ ได้แก่ การเสนอ ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำแก่บุคคลหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาทางการค้าหรือสนธิสัญญา

ผู้กระทำ ได้แก่ อดีตเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างฝ่ายบริหารที่เคยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในการเจรจาการค้าหรือสนธิสัญญา และได้เข้าถึงข้อมูลทางการค้าหรือสนธิสัญญาภายใต้ 5 u.s.c. 552 อันเป็นข้อมูลลับไม่สมควรเปิดเผยในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนพ้นจากปฏิบัติหน้าที่หรือการจ้าง

ระยะเวลาที่ต้องจำกัด ได้แก่ ภายในหนึ่งปีภายหลังพ้นจากตำแหน่งหรือการจ้าง 18 u.s.c. 207(b)

คำว่า “เจรจาทางการค้า” หมายถึง การเจรจาซึ่งประธานาธิบดีกำหนดให้เข้าไปทำข้อตกลงทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยการค้าและการแข่งขัน แต่ไม่รวมถึงการกระทำก่อนนั้น

คำว่า “สนธิสัญญา” หมายถึง ข้อตกลงระหว่างประเทศที่กระทำโดยประธานาธิบดีภายใต้คำแนะนำและรับรองของวุฒิสภา

(๓) การเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของคณะบุคคลต่างชาติ

การกระทำ ได้แก่ การเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของคณะบุคคลต่างชาติ หรือช่วยเหลือ หรือให้คำแนะนำแก่คณะบุคคลต่างชาติ 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 จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญาของสหรัฐกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของความผิดตาม 18 u.s.c. 207 ไว้ระหว่างการกระทำ บุคคลผู้กระทำ และระยะเวลา

สำหรับระบอบเวลานั้นเป็นตัวแปรสำคัญที่ขึ้นอยู่กับเหตุผลและข้อเท็จจริงของการกระทำและบุคคลผู้กระทำ กล่าวคือ การกระทำและบุคคลผู้กระทำมีความสำคัญหรืออิทธิพลมาก ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาย่อมเข้มข้นมาก ทั้งนี้ ช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมย่อมลดทอนอิทธิพลของอดีตเจ้าพนักงานให้ลดน้อยลงได้ เปรียบกับการทำน้ำให้เย็นลง ความร้อนที่แฝงอยู่ในน้ำคือ อิทธิพลที่แฝงอยู่ต้องรอให้ความร้อนแฝงนั้นลดอุณหภูมิลง ซึ่งระยะเวลาจะทำให้ให้น้ำเย็นลงได้

ผลของการฝ่าฝืน

ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาของสหรัฐ 18 u.s.c. 207,216 ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่มีกรณียกเว้นตาม 18 u.s.c. 207 (j) กล่าวคือ

(๑) การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐบาล หรือของเจ้าพนักงานที่ได้รับเลือกตั้งของมลรัฐ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

(๒) มลรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล และองค์การวิจัยทางการแพทย์ที่กระทำในนามของรัฐบาล หรือในนามของสถาบันหรือโรงพยาบาล หรือองค์กรดังกล่าว

(๓) องค์การระหว่างประเทศ

(๔) กรณีเรื่องส่วนบุคคล (เช่น ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล) และความลับพิเศษ

(๕) ข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยี

อย่างไรก็ดี เห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้ห้ามการเปลี่ยนงานภายในหน่วยงานเดียวกัน แต่ไม่ชัดเจนว่าการเปลี่ยนงานจากหน่วยราชการส่วนกลางไปสู่หน่วยราชการระดับมลรัฐหรือท้องถิ่นจะสามารถทำได้หรือไม่ อย่างไรก็ดี 18 u.s.c. 207 ห้ามการเป็นตัวแทนของบุคคลอื่น (นอกจากสหรัฐ) ดังนั้น การกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนของมลรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจเป็นความผิดได้

John a Rohr ได้ศึกษาเปรียบเทียบการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพภายหลังพ้นตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศฝรั่งเศส มีสาระสำคัญที่น่าสนใจคือ Rohr กล่าวว่า คำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” คือการไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวและการไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓๒-๑๓ (มาตรา ๑๗๕-๑ เดิม) ห้ามบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ หรือมีหน้าที่ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำสัญญากับบริษัทเอกชน หรือมีส่วนให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของบริษัทเอกชน หากบุคคลดังกล่าวเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงาน ไม่ว่าในรูปที่ปรึกษาหรือเข้าร่วมลงทุนในบริษัทเอกชน

ดังกล่าวก่อนครบกำหนดห้าปี นับแต่วันที่ได้พ้นหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองแสนฟรังก์

Rohr เห็นว่า หลักเกณฑ์การควบคุมการทำงานของอดีตเจ้าพนักงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศสครอบคลุมการทำงานในธุรกิจเอกชน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นที่ปรึกษาหรือเข้าร่วมลงทุนในบริษัทเอกชนที่อดีตเจ้าพนักงานของรัฐเคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการทำสัญญา หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินธุรกิจของเอกชนนั้นมาก่อน ดังนั้นกำหนดการบังคับเป็นเวลา ๕ ปี ภายหลังพ้นตำแหน่ง จึงต้องห้ามอดีตเจ้าพนักงานดังกล่าวเข้าทำงานให้บริษัทเอกชนนั้นทุกกรณี ข้อนี้ Rohr เห็นว่าแตกต่างจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกา 18 u.s.c. 207 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของความผิดของอดีตเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐบาลในการกระทำการในฐานะตัวแทนของผลประโยชน์เอกชน ที่อดีตเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างนั้นเคยมีส่วนร่วมสำคัญและเป็นส่วนตัว หรือเคยรับผิดชอบในเรื่องหรือกรณีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ อดีตข้าราชการอเมริกันสามารถเข้าทำงานในบริษัทเอกชนได้ ยกเว้นในเรื่องหรือในกรณีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เขาเคยมีส่วนร่วมสำคัญหรือเคยรับผิดชอบมาก่อน

ประเทศอังกฤษ

๑. จรรยาบรรณ (etiquette) ของบุคคลสาธารณะ

รัฐมนตรี

รัฐมนตรีต้องบังคับตามกฎหมายของนายกรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อ

วัตถุประสงค์เกิดความเชื่อมั่นว่ารัฐมนตรีจะไม่แสวงหาประโยชน์อันไม่เหมาะสมจากการดำรงตำแหน่งสาธารณะ เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่ต้องตัดสินใจ และการตัดสินใจดังกล่าวมีผลประโยชน์ทางการเงินโดยตรงต่อธุรกิจหรืออุตสาหกรรม ตลอดจนมูลค่าที่ดินของเอกชน ด้วยเหตุที่รัฐมนตรีสามารถเข้าถึงข้อมูลลับที่ทำให้เขาใช้ตัดสินใจในอนาคต ทั้งสามารถหาประโยชน์ทางการเงินได้ ตัวอย่างเช่น การใช้ข้อมูลลับเกี่ยวกับสัญญาของรัฐไปใช้เพื่อการลงทุนในหุ้นของ Marconi (คดีอื้อฉาว Marconi xu 1912) หรือการรับของขวัญต่าง ๆ ของรัฐมนตรีพาณิชย์ เกี่ยวเนื่องกับการพิจารณาอนุญาตให้เอกชน

นายกรัฐมนตรี Churchill ได้วางกฎเกณฑ์เพื่อบังคับเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของรัฐมนตรีในปี ๑๙๕๒ จนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการเพื่อขัดขวางรัฐมนตรีมิให้ปรากฏการขัดกันหรือสงสัยว่ามีการขัดกันเกิดขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของรัฐมนตรี การขัดกันเกิดขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของรัฐมนตรี การขัดกันดังกล่าวนี้สามารถเกิดขึ้นหากรัฐมนตรีเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินในการดำเนินกิจการที่เป็นคู่สัญญา หรือความสัมพันธ์อื่น (เช่น การ

รับอนุญาตหรือการช่วยเหลือ) กับหน่วยงานในสังกัดของรัฐมนตรีภายใต้กฎเกณฑ์ปี ๑๕๕๒ รัฐมนตรีต้องถอนตนออกจากตำแหน่งที่เป็นกรรมการบริหารของบริษัท ซึ่งผลประโยชน์ของบริษัทนั้นอาจเกิดการขัดกันกับผลประโยชน์ของทางราชการได้ ส่วนในกรณีเป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับความเหมาะสมในการถือหุ้นในบริษัทของรัฐมนตรี เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีต้องแนะนำและตัดสินใจเป็นที่สุดกรณีที่รัฐมนตรีมีส่วนได้เสียทางการเงินเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือจรรยาบรรณของบุคคลสาธารณะว่ารัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง แม้เพียงพบว่าเขาไม่สามารถจะสละผลประโยชน์ของตนในกรณีธุรกิจของครอบครัวเป็นคู่สัญญากับกระทรวงที่เขาสังกัด

กฎเกณฑ์ ปี ๑๕๕๒ ซึ่งใช้เป็นแนวทางทั่วไปของรัฐมนตรี มีสาระสำคัญพอสรุปข้างต้นเป็นการควบคุมจรรยาบรรณของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนได้เสียทางการเงินในสัญญาหรือเรื่องที่เป็นความสัมพันธ์อื่น การลาออกจากตำแหน่งในธุรกิจเอกชน ไม่ว่าจะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน หรือไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เว้นแต่เป็นธุรกิจของครอบครัวอย่างแท้จริง เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐมนตรีอาจรับของขวัญมูลค่าน้อย กล่าวคือ มูลค่าไม่เกิน ๓๐ ปอนด์ ก็ได้

กรณีรัฐมนตรีกับการทำงานภายหลังพ้นตำแหน่งในฐานะรัฐมนตรี ในทันทีย่อมทำได้ ในกรณีดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสิทธิการของสภาสามัญของอังกฤษเสนอให้ตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบอาชีพของอดีตรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางเดียวกัน และควรขยายขอบเขตการกระทำให้กว้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้รวมถึงการรับตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐบาลต่างชาติ

ข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการพลเรือนต้องถูกบังคับตามกฎหมายอาญา รวมถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามทุจริต ปี ๑๕๐๖ และ ๑๕๑๖ อย่างไรก็ดี ข้าราชการพลเรือนต้องยึดมั่นตามกฎเกณฑ์ภายในของหน่วยงานที่ห้ามมิให้เข้าไปประกอบการงานซึ่งอาจขัดหรือแย้งกับผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือขัดแย้งกับตำแหน่งหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ รวมถึงข้าราชการพลเรือนไม่เข้าไปสู่ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับหุ้นหรือที่ดิน ซึ่งอาจเกิดการขัดหรือแย้งระหว่างหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้มีกฎเกณฑ์อันเคร่งครัดเกี่ยวกับการรับของกำนัล หรือการต้อนรับอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ

หลักสุจริตหรือหลักความประพฤติอันชอบด้วยคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนได้รับการคุ้มครองโดยกระบวนการหรือวิธีการ ในการเสนอสัญญาและโครงการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐ กรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการการปกครองของรัฐสภา

หลักสุจริตหรือคุณธรรมของข้าราชการจะครอบคลุมทั้งขณะและภายหลังพ้นตำแหน่ง การขยายการกระทำบางกรณีภายหลังพ้นตำแหน่งในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายที่บังคับเกี่ยวกับการแต่งตั้งอดีตข้าราชการพลเรือนดำรงตำแหน่งในธุรกิจเอกชนแต่กฎหมายเหล่านี้ไม่ได้ตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร และดูเหมือนจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย หากพิจารณาจากหลักคอมมอนลอว์ว่าด้วยสัญญาจำกัดทางการค้า (contract in restraint of trade) และการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของอดีตข้าราชการ

กฎหมายเกี่ยวกับการรับการแต่งตั้งในทางธุรกิจเอกชนของข้าราชการพลเรือนตามรายงานของคณะกรรมการกระทรวงการคลังและสำนักงานข้าราชการพลเรือน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทั้งหลายตั้งแต่ระดับรองปลัดกระทรวง (หรือเจ้าหน้าที่ทางการทูต ที่ปรึกษาทางการทูต) ขึ้นไป หรือดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกองทัพต้องบรรจุข้อตกลงกับรัฐบาลก่อนที่จะมีการรับข้อเสนอในการประกอบกิจการใดทางธุรกิจหรือกิจการอื่นดังต่อไปนี้ภายในระยะเวลาสองปีของการลาออกหรือการเกษียณอายุราชการ

- (ก) ที่ซึ่งมีข้อผูกพันเกี่ยวกับสัญญากับรัฐบาล
- (ข) ที่ซึ่งรัฐบาลต้องให้เงินช่วยเหลือ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- (ค) ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น
- (ง) ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินกู้ เป็นผู้ค้าประกัน หรือลักษณะเงินทุนช่วยเหลือในรูปแบบอื่น

(จ) หน่วยงานของรัฐต้องมีความผูกพันเป็นพิเศษ

เมื่อข้าราชการพลเรือนระดับสูงพ้นจากตำแหน่งไปประกอบอาชีพอื่นทางธุรกิจการค้าที่มีสินจ้าง ณ ที่ใดก็ตาม แผนการในอนาคตของพวกเขาพึงได้รับการตรวจสอบจาก “คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับแต่งตั้งทางธุรกิจ” ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อความเชื่อของสาธารณชนในความสัมพันธ์ของข้าราชการพลเรือนกับโลกภายนอก

สมาชิกสภาสามัญ

แนวทางการพัฒนาการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของประเทศอังกฤษ เช่น สภาสามัญ (house of commons) จะมีการใช้วิธีการที่เป็นปทัสถาน (norms) ในทางนิติบัญญัติ และธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา (convention) เป็นสิ่งที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมอันก่อให้เกิดธรรมเนียมประเพณี หรือจรรยาบรรณ (etiquette) ที่ใช้กับปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสมาชิกของสภาสามัญ ด้วยความคุ้นเคยกับปทัสถานและความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดพฤติกรรมอันชอบด้วยจริยธรรมของสมาชิกสภาอันทรงเกียรติ เพราะว่าปทัสถานในทางนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบริบทของคำว่า การเป็นผู้แทน สมาชิกสภาสามัญเป็นผู้ทรงเกียรติ ความมี

เกียรติเป็นที่มาของการแก้ไขปัญหาด้วยจรรยาบรรณที่เป็นธรรมเนียมประเพณี การบังคับจรรยาบรรณของสมาชิกเปรียบเสมือนการบังคับผู้เข้าร่วมสมาคม ผู้คงแก่เรียนและเป็นบุคคลชั้นนำ อย่างไรก็ตาม ระบบจรรยาบรรณแบบนี้มีข้อด้อยเพราะเกิดช่องว่างในการหลบเลี่ยงและไม่อาจจะบังคับใช้ได้จริงจัง ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการแสวงหาประโยชน์มากกว่า สำหรับมาตรการการบังคับของสภาสามัญจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและสภาสามัญมีอำนาจจะขับออก (expulsion) ตำหนิ (censure) และกำหนดโทษปรับ

๒. กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government Act)

พระราชบัญญัติองค์กรปกครองท้องถิ่น ๑๙๙๒ บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดมีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงิน (pecuniary interest) ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในทางสัญญา ร่างสัญญา หรือกรณีอื่นใดซึ่งกรณีดังกล่าวต้องเข้าพิจารณาในที่ประชุมขององค์กรปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นต้องเปิดเผยข้อเท็จจริง (เกี่ยวกับส่วนได้เสียทางการเงินในสัญญา ร่างสัญญาหรือกรณีอื่น) ให้ที่ประชุมทราบให้เร็วที่สุดในทันทีเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ตั้งแต่เวลาเริ่มต้นประชุมจนถึงวาระการประชุมในเรื่องที่มีส่วนได้เสียและภายหลังการเปิดเผยข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว สมาชิกผู้นั้นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรืออภิปราย หรือลงคะแนนเสียงในประเด็นหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัญญาหรือกรณีอื่นใดนั้น (section 94(1))

คำว่า “ประโยชน์ได้เสียทางการเงิน” (pecuniary interest) ในคดี *England v. Inglis* (1920) ให้ความหมายไว้คือ ผลประโยชน์ตามมาตรา ๕๔(๑) นี้ ต้องเป็นเรื่องทางการเงินหรืออย่างน้อยที่สุดเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ (a material interest) ผลประโยชน์ทางการเงินต้องเป็นสิ่งที่ใดสิ่งหนึ่งอันมากกว่าผลประโยชน์ทางความรู้สึก (sentimental interest)

คำว่าประโยชน์ได้เสียทางการเงิน ตามความหมายในมาตรานี้ไม่ใช่ความได้เปรียบเทียบทางการเงิน (pecuniary advantage) เพราะฉะนั้นการลงมติในเรื่องซึ่งเป็นการสูญเสียทางการเงินของสมาชิกย่อมผิดกฎหมาย (คดี *brown v. director of public prosecution* (1956))

Lord Goddard กล่าวว่าในคดี *brown v. dpp* ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องไม่ลงมติในเรื่องซึ่งพวกเขามีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงิน ไม่ว่าการลงมตินั้นจะปฏิบัติกับผลประโยชน์ของพวกเขาเองหรือไม่ ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เช่าอาคารขององค์กรท้องถิ่นจึงไม่สามารถอยู่ร่วมลงมติในการเสนอโครงการเพิ่มค่าเช่าอาคารดังกล่าวได้

คำว่าผลประโยชน์ได้เสียทางการเงิน ตามความในมาตรา ๕๔ หมายถึงผลประโยชน์ได้เสียทางตรงและผลประโยชน์ได้เสียทางอ้อม ซึ่งการมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญา ร่างสัญญาหรือกรณีเฉพาะใด ถือว่ามีส่วนได้เสียทางการเงินด้วย กล่าวคือ

ก. ในกรณีคู่สมรสที่อยู่ร่วมกัน ผลประโยชน์ของคู่สมรสคนหนึ่ง หากอีกคนหนึ่งรู้ ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของอีกคนหนึ่งด้วยเช่นกัน (sect. 95(3))

ข. เป็นหรือได้รับการเสนอชื่อให้เป็นสมาชิกของบริษัทหรือองค์การใดซึ่งกำลังทำสัญญาหรือมีส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงในกรณีเฉพาะใด ๆ อยู่ภายใต้การพิจารณาของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้น

ค. เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นการประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งกำลังทำสัญญาหรือมีส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงในกรณีเฉพาะใด ๆ อยู่ภายใต้การพิจารณาของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้น (sect. 95(a),(b))

กรณีไม่ถือว่ามีส่วนได้เสียทางอ้อม

การเป็นสมาชิกหรือประกอบอาชีพในองค์การมหาชนหรือของบริษัทหรือองค์การอื่นใดโดยไม่มีค่าตอบแทนในฐานะผู้รับประโยชน์ในหุ้นหรือหลักทรัพย์ของบริษัทหรือองค์การดังกล่าว (sect. 95 (2))

กรณีไม่ถือว่ามีส่วนได้เสียทางการเงิน

ก. บรรดาเงินบางประเภท ได้แก่ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยประชุม ค่าเดินทาง เงินสงเคราะห์ เงินสวัสดิการอื่น ไม่ใช่ผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินตามความในกฎหมายนี้ เพราะเป็นสิทธิซึ่งบุคคลจะได้รับหรืออาจรับเงินเหล่านั้นได้

ข. เป็นผู้เสียหายหรือผู้อาศัยในพื้นที่หรือเป็นผู้ใช้น้ำประปา รวมถึงผลประโยชน์ในกรณีที่เกี่ยวกับสิทธิในการร่วมใช้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ค. เป็นผลประโยชน์ทางการเงินอันห่างไกลและไม่สำคัญพอจะสนใจ หรือก่อให้เกิดอิทธิพลในการตัดสินใจหรืออภิปรายหรือลงมติในสัญญา ร่างสัญญา หรือกรณีเฉพาะใด

ง. เป็นผู้รับประโยชน์ในหุ้นของบริษัทหรือองค์การใดอันมีมูลค่าน้อยกว่าหนึ่งพันปอนด์ หรือหนึ่งในสิบของมูลค่ารวมของหุ้นเรือนหุ้นทั้งหมดของบริษัทหรือองค์การนั้น ทั้งนี้ สมาชิกต้องเปิดเผยผลประโยชน์ในหุ้นทั้งหมด และต้องไม่เป็นกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นด้วย (sect. 97 (4),(5),(6)) แต่สมาชิกไม่ถูกขัดขวางการอภิปรายหรือลงมติในกรณีดังกล่าว

คำว่า “สัญญา ร่างสัญญา หรือกรณีอื่นใด” คำว่า กรณีอื่นใด (or other matter) ใน sect. 94 นั้น คำพิพากษาในคดี *rands v' oldroyd* (1959) หมายถึง การติดต่อทางธุรกิจการค้าที่สามารถอนุมานให้มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สัญญา” แต่ Lord Parker มีความเห็นแย้งว่าคำว่า กรณีอื่นใดไม่สามารถอนุมานให้เช่นเดียวกับคำว่า “สัญญา หรือร่างสัญญา” หากมีความหมายที่กว้างกว่าและมีความหมายที่ใช้เป็นปกติทั่วไป

การเปิดเผยผลประโยชน์ได้เสีย (declaration of interest)

สมาชิกสภาท้องถิ่นอาจเปิดเผยผลประโยชน์ได้เสียของตนได้สองวิธีคือ เขาอาจแจ้งข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผลประโยชน์ได้เสียแก่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบขององค์กร หรืออาจแจ้งข้อมูลเฉพาะเรื่องเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดขึ้น ข้อมูลทั้งสองประเภทต้องถูกบันทึกไว้ในหนังสือหรือเอกสารที่สามารถเปิดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหลายตรวจสอบได้ (section 94(1), 96)

ผลของการฝ่าฝืน

สมาชิกสภาท้องถิ่นอาจกระทำความผิดหนึ่งหรือมากกว่าสามข้อหา กล่าวคือ อาจกระทำความผิดฐานไม่เปิดเผยผลประโยชน์ได้เสีย อาจกระทำความผิดฐานเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณา หรืออภิปราย และอาจกระทำความผิดฐานลงมติซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวนี้ สมาชิกผู้นั้นต้องรับผิดทางอาญา อันมีระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า ๒๐๐ ปอนด์ (หรือในระดับ ๔ ตามอัตรามาตรฐาน) ในแต่ละข้อหา เว้นแต่เขาสามารถพิสูจน์ว่าเขาไม่รู้ว่ากรณีที่ซึ่งเขาไม่รู้ว่ากรณีที่ซึ่งเขามีผลประโยชน์ได้เสียกำลังอยู่ในระหว่างต้องพิจารณาดังกล่าว (section 94(2)) การดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจของอธิบดีอัยการ หรือพนักงานอัยการในนามของอธิบดีอัยการ (section 94(3))

การถอดถอนและการตัดสิทธิกรณีขาดคุณสมบัติ

กรณีรัฐมนตรีมหาดไทยหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดเห็นว่า มีเหตุผลสมควรที่ต้องถอดถอนการขาดคุณสมบัติในการเข้าร่วมพิจารณาอภิปรายหรือลงมติหรือกรณีอื่นตามความในมาตรา ๕๔ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งที่เขาขัดขวางการดำเนินการทางธุรกิจหรือกรณีอื่นใดโดยคำนึงถึงประโยชน์อันจะตกแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น ก็อาจกระทำได้ (section 97)

ตารางเปรียบเทียบในเรื่องผลประโยชน์ขัดกันของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ

ตารางที่ ๑ ผลประโยชน์ขัดกันของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎข้อห้าม	มาตรการทางกฎหมาย
พระราชบัญญัติการปฏิรูปจริยธรรม (Government Ethics Reform Act of ๑๙๘๕) ได้กำหนดข้อห้ามไว้ดังนี้ ๑. ห้ามรับของขวัญ ของกำนัล ที่มีมูลค่ามากกว่า ๒๕๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งภายในและภายนอกประเทศ ๒. ห้ามรับค่าตอบแทนในการเขียนบทความ ไปปราศรัย และไปปรากฏตัว ๓. ห้ามโหวต (Vote) เสียลงในประเด็นที่สมาชิกสภาองเกรส มีผลประโยชน์หรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นนั้น ๔. ห้ามกระทำการเข้าร่วมเป็นลูกจ้าง, เป็นที่ปรึกษา เป็นกรรมการ คณะกรรมการ ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วน หรืออนุญาตให้น้ำชื่อตนไปอ้างในบริษัทฯ ห้างหุ้นส่วน หรือองค์กรใด ๕. จำกัดรายได้ ๑๕% ในรายได้ทุกประเภท ๖. ห้ามอดีตผู้ดำรงตำแหน่งฯ ไปเป็นตัวแทนของบุคคล หรือองค์กรใดที่เข้าร่วมรับจ้างทำงานให้กับรัฐ ตลอดจนห้ามมิให้อดีตเจ้าหน้าที่เข้าไปติดต่อกับองค์กรเดิมที่ตนเคยดำรงตำแหน่งอยู่ภายใน ๑ ปี นับจากวันพ้นจากตำแหน่งไป ๗. ข้อห้ามการเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงใดกับรัฐบาล ๘. ข้อห้ามการรับค่าตอบแทนจากรัฐบาลต่างประเทศ ๙. ข้อห้ามตามข้อ ๑,๔,๗ ดังกล่าวข้างต้นให้รวมถึงการกระทำของคู่สมรสด้วย	๑๐. การเปิดเผยทรัพย์สิน และหนี้สินรวมคู่สมรสและบุตรด้วย ๑๑. มีคณะกรรมการจริยธรรมคอยทำหน้าที่ ๑๑.๑ ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาใดๆ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งฯ มีปัญหาทางจริยธรรม ๑๑.๒ ลงโทษบุคคลผู้ละเมิดต่อกฎหมาย โดยวิธีการดำเนิน ตักเตือน ประณาม ลดชั้นอาวุโสหรือลงโทษปรับได้ ๑๑.๓ ฝากทรัพย์สินไว้ต่อทรัสต์(Trust) ซึ่งได้แก่ ทรัสต์ตาบอด (Qualified Blind Trust) ๑๑.๔ หลีกเลี่ยง หรือหยุดการกระทำอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกัน ผลการฝ่าฝืน การละเมิดตามข้อห้าม สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งฯ จะถูกลงโทษโดยวิธีดำเนิน ตักเตือน ลดชั้นอาวุโส หรือลงโทษปรับ ส่วนการขัดขึ้นไม่เปิดเผยความจริงในการแสดงทรัพย์สิน ผู้ละเมิดจะถูกลงโทษปรับ ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ โดยผู้ดำเนินคดี คือ อธิบดีอัยการ สำหรับอดีตผู้ดำรงตำแหน่งฯ หากมีการละเมิดข้อบังคับภายใน ๑ ปี จะถูกลงโทษจำคุก ๒ ปี และโทษปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ

ตารางที่ ๒ ผลประโยชน์ขัดกันของประเทศอังกฤษ

กฎข้อห้าม	มาตรการทางกฎหมาย
กฎข้อบังคับที่เกิดจากการรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ของ Nolan Committee สรุปเป็นข้อบังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้ ๑. ห้ามเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรเอกชน ๒. ห้ามเข้าไปถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนในองค์กรใด ๓. ห้ามเป็นที่ปรึกษาในองค์กรเอกชนใด ๔. ห้ามร่วมลงทุนในธุรกิจหลักทรัพย์ ๕. ห้ามรับของขวัญ ของกำนัล จากบุคคลหรือองค์กรใด ๖. ห้ามทำข้อตกลง หรือทำสัญญาใด ๆ กับรัฐอันจะส่งผลกระทบต่อหน้าที่และผลประโยชน์โดยรวม ๗. ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งกระทำการลอบบีผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะคนอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว ๘. ข้อห้ามตามข้อ ๑,๔,๗ ดังกล่าวข้างต้นให้รวมถึงการกระทำของกลุ่มสมรสด้วย	๑. การเปิดเผยทรัพย์สิน และหนี้สินต่อนายทะเบียน(Register) รวมถึงคู่สมรสของผู้ดำรงตำแหน่งฯ นั้นด้วย ๒. มีคณะกรรมการ (Nolan) ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งฯ ซึ่งอาจเป็นเรื่องกิจกรรมทางการเงิน การค้า หรือประโยชน์อื่นใด การละเมิดบทบังคับไม่มีผลใดๆ นอกจากถือเป็นมารยาททางการเมืองที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะควรต้องแสดงความรับผิดชอบและในเรื่องการเปิดเผยทรัพย์สิน หากเป็นเรื่องทางการเงิน หากปรากฏว่ามีการปกปิดความจริง หรือมีการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จจะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการคอร์รัปชันที่เป็นความผิดทางอาญา

ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการต่อต้านการทุจริต หน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ สำนักงาน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ในช่วงแรกของการปฏิบัติงานสำนักงาน CPIB ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริต ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการได้แก่ ความล้าสมัยของกฎหมายต่อต้านการทุจริต ทำให้เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจเพียงพอในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด เช่น การขาดอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเสียเอง และความด้อยการศึกษาของชาวสิงคโปร์ อีกทั้งขาดความร่วมมือจากประชาชน เพราะประชาชนไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงาน CPIB และกลัวผู้กระทำความผิด

แก้แค้น นอกจากนี้ ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าวไม่บรรลุผลสำเร็จ

ความตั้งใจในการแก้ปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์ คือ การปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ต่อต้านการทุจริตอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถรอดพ้นจากการลงโทษไปได้ นอกจากสิงคโปร์จะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ก็ยังใช้มาตรการทางสังคมควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วย เช่น การที่นักการเมืองหลาย ๆ ท่านประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในการทำงานและการใช้ชีวิตส่วนตัวโดยยึดมั่นในหลักคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อสัตย์ เช่น การไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับเรื่องธุรกรรมทางการเงิน หรือการพาณิชย์ใด ๆ เมื่อมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ประเทศสิงคโปร์ได้แก้ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการปรับอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพิ่มสูงขึ้น และปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ

การป้องกันการทุจริตในระบบราชการของสิงคโปร์ ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

๑. การตรวจสอบและการเสนอแนะแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะทบทวนวิธีการทำงานและขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือกระทำการมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ CPIB ยังมีบริการตรวจสอบประวัติของบุคคล เพื่อมิให้บุคคลที่มีประวัติเกี่ยวกับการทุจริตได้รับตำแหน่งสำคัญ ๆ ด้วย

๒. การแถลงในแต่ละปีว่าไม่มีหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแถลงว่าไม่มีหนี้สินเพราะมีความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นหนี้ มีแนวโน้มที่จะทุจริตได้ง่าย

๓. การแสดงทรัพย์สินและการลงทุน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่จะต้องแสดงทรัพย์สินและการลงทุนต่าง ๆ ของตน รวมทั้งของกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำเช่นนี้ทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีพฤติกรรมร้ายวาทย์ที่ผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการที่ได้ทรัพย์สินนั้นมาได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจยอมรับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ประเทศฮ่องกง

สำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยกย่องอย่างมากจากนานาประเทศเนื่องจากสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดหน่วยงานหนึ่งในโลก และการดำเนินงานของสำนักงาน ICAC เป็นเรื่องที่ได้รับการสนใจเป็นอย่างมาก ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๗๐ ฮ่องกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริต ปัจจัยที่สำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการต่อต้านการทุจริต คือ การดำเนินคดีการทุจริตของตำรวจชื่อนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์ ซึ่งได้หลบหนีออกจากฮ่องกงโดยใช้วิธีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคน ทำให้ชาวฮ่องกงไม่พอใจในเรื่องนี้ ถึงแม้ว่านายพลปีเตอร์ จะถูกจับได้และถูกนำตัวกลับฮ่องกงเพื่อดำเนินคดี ด้วยเหตุนี้ผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (Governor) ในสมัยนั้นมีคำสั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of Inquiry) ซึ่งหน่วยงานในสมัยนั้นที่มีการทุจริตมากที่สุด คือ ตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตที่มีอยู่อย่างแพร่หลายทั่วไปในฮ่องกง จึงทำให้เกิดการจัดตั้งสำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เจ้าหน้าที่ ICAC ได้พยายามต่อสู้กับการทุจริตอย่างจริงจังและเป็นเวลาสม่ำเสมอเรื่อยมา จนกระทั่งการทุจริตในฮ่องกงลดน้อยลงเป็นอย่างมาก

รูปแบบองค์กรของสำนักงาน ICAC แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายพิจารณา และฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายพิจารณาจะรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา และความผิดทางวินัย ในส่วนของคดีอาญาผู้อำนวยการสำนัก ICAC เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนคดีอาญา สำหรับฝ่ายบริหารจะแบ่งออกเป็นสามหน่วยงาน คือ หน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation Department) สำหรับหน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) ในฝ่ายบริหารของ ICAC จะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในหลาย ๆ สาขาวิชา เช่น วิศวกรรมศาสตร์ กฎหมาย บัญชี และการบริหาร เป็นต้น การทำงานในหน่วยงานนี้เป็นไปภายใต้แนวความคิดที่ว่า “การป้องกันดีกว่าการปราบปราม” และเน้นแก้ไขปรับปรุงที่ระบบมากกว่าตัวบุคคล เพื่อลดหรือขจัดโอกาสที่อาจจะทำให้เกิดการทุจริต หน่วยงานนี้มีหน้าที่ป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดการทุจริตได้ และยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริต ในส่วนของภาคเอกชน หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการทุจริตแก่บุคคลหรือบริษัทต่าง ๆ ที่มาขอคำแนะนำโดยเป็นการให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ