

บทที่ 2

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ความหมาย

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นคำที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งเป็นคำกล่าวเรียกหรือกล่าวอ้างในลักษณะอื่น ๆ ด้วย เช่น ผลประโยชน์ ทับซ้อน การขัดกันแห่งผลประโยชน์ การทุจริตเชิงนโยบาย การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ เป็นต้น แต่คำเหล่านี้ล้วนเป็นคำที่มีความหมายเดียวกันกับคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษ คือ คำว่า Conflict of Interests

Wikipedia กล่าวถึง Conflict of Interests ว่าหมายถึงภาวะที่บุคคลซึ่งอยู่ในสถานะที่ได้รับความเชื่อถือ เช่น นักกฎหมาย นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้จัดการของบริษัท มีผลประโยชน์ในทางอาชีพกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ขัดแย้งกัน ความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวทำให้บุคคลนั้น ๆ มีความยุ่งยากในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างยุติธรรม และถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เหมาะสม ผลประโยชน์ที่ขัดแย้งนั้นอาจทำให้เกิดภาพของความน่าเชื่อถือในการกระทำที่เป็นกลางของบุคคลนั้นลดลง⁹

ไพโรจน์ ภัทรานรกุล¹⁰ กล่าวถึง Conflict of Interests ที่มีปรากฏ คือ

- พจนานุกรมของ Longman Dictionary of Contemporary (Third Edition) (1995:281) ได้อธิบายว่า Conflict of Interests หมายถึงการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตนหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น
- Macmillan English Dictionary for Advanced Learners (2002 : 280) Conflict of Interests ไว้ 2 ความหมาย คือ 1) สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจ อันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์ หรือ 2) สถานการณ์ ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่น

⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest

¹⁰ ไพโรจน์ ภัทรานรกุล, การขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) : ประเด็นจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ <http://72.14.235.104/search?cache=x-qo9yoV2voJ: www.stabundamrong.g>.

- Katz & Kahn (1978:623) กล่าวว่า “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม” หมายถึง “สถานการณ์ซึ่งเป็นข้าราชการ ลูกจ้างหรือผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานราชการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง”

- Michael McDonald ให้ความหมายคำว่า Conflict of Interests ไปในทิศทางเดียวกันแต่ย้ำว่า ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม คือ หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้าง หรือผู้เชี่ยวชาญ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคล (private or personal interest) จนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา โดยเหตุนี้ Michael McDonald ได้มองว่า Conflict of Interests จะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องทางการเงิน 2) การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ และ 3) เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และย้ำว่าเป็นประเด็นการขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

อรรถ ก๊กผล¹¹ กล่าวว่าความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจอยู่ในสภาพความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมีแรงจูงใจในการตัดสินใจจากประโยชน์ส่วนตน ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของผู้นั้นขาดความเป็นอิสระไม่เป็นกลาง เบี่ยงเบนออกจากหลักการบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะ

สุวรรณ ดุลยวิสินพงศ์¹² อ้างถึง Gerard Carney ในงานเขียนเรื่อง Conflict of Interests: Legislator, Ministers and Public Officials กล่าวว่าความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสถานการณ์ซึ่งบุคคลไม่ว่าเป็นข้าราชการ พนักงานบริษัทเอกชนหรือผู้บริหาร (Professional) มีผลประโยชน์ส่วนตัวมากเพียงพอที่จะมี “อิทธิพล” ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง (official duty) ที่บุคคลผู้นั้นรับผิดชอบอยู่และส่งผลต่อส่วนรวม

¹¹ อรรถ ก๊กผล, ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนบุคคล, น. 5-1

¹² สุวรรณ ดุลยวิสินพงศ์, การศึกษาลักษณะและรูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจากผลการศึกษาในอดีต, รายงานผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนบุคคล, น. 2-2

ในภาพรวมแล้วจะเห็นว่าการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น โดยแท้จริงแล้ว เป็นเรื่องของบุคคลโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะซึ่งโดยปกติจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่บุคคลนั้นโดยไร้ซึ่งจริยธรรมกลับใช้อำนาจตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่ไปในทางที่เบี่ยงเบนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะเป็นตนเอง วงศาคณาญาติ พวกพ้อง

แนวความคิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ความคิดเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมนั้น เป็นแนวความคิดที่มีวิวัฒนาการจากความเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความต้องการในเบื้องต้นคือทำให้ตนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ หรืออยู่ได้ดีมากกว่าที่เป็นอยู่ หรืออยู่ได้ดีกว่ามนุษย์ผู้อื่น ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการในแต่ละระดับที่มีอยู่ในตัวมนุษย์แต่ละคนจะมีสิ่งที่เรียกว่าความดี ความมีจริยธรรม ความมีคุณธรรมมาช่วยกำกับ ดูแลและชี้นำทางว่าการแสวงหาความต้องการนั้นควรมีขอบเขตแค่ไหน และขอบเขตที่นำมากำหนดไว้นี้น้อยก็เพื่อไม่ทำให้มนุษย์ผู้อื่นที่รวมตัวกันอยู่ในทุกระดับสังคมสามารถแสวงหาและควรได้มาซึ่งสิ่งเขาต้องการลดน้อยลง

มนุษย์ในสังคมสมัยใหม่ซึ่งเป็นสังคมที่มนุษย์มอบหมายอำนาจการแสวงหาความต้องการของตนให้มนุษย์ผู้อื่นที่ได้รับไว้วางใจไปแสวงหาความต้องการให้ตนแทน มนุษย์ผู้ที่ได้รับมอบหมายนั้นมีสัญญาประชาคมว่าจะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายให้สามารถสนองความต้องการผู้มอบอำนาจโดยเท่าเทียมกัน จะต้องปกป้อง ดูแลและรักษาประโยชน์ที่ผู้มอบอำนาจพึงมี พึงได้มิให้ลดน้อยลง และไม่ใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ทำให้เกิดความบั่นทอนประโยชน์ของผู้มอบอำนาจการใช้อำนาจให้เป็นไปในทางที่สามารถสนองความต้องการให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของมนุษย์ที่รวมกันอยู่ในสังคมในแต่ละระดับ จึงเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจต้องใช้ความมีจริยธรรม คุณธรรมไปจัดสรรประโยชน์ให้แก่มนุษย์ในสังคมนั้น ๆ

ความมีจริยธรรมและคุณธรรมของผู้มีและใช้อำนาจปกครอง

คำว่า “มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม” นั้น หมายความว่าสิ่งที่ต้องถือเอาเป็นหลักเทียบทางสภาพคุณงามความดีที่อยู่ภายในรู้ได้เฉพาะตน และการถือเอาเป็นหลักเทียบทางข้อความประพฤติปฏิบัติหรือแสดงออกทางกิริยาที่ควรประพฤติที่ตนในสังคมนั้น องค์การนั้นหรือส่วนราชการ

นั้นได้ยอมรับนับถือกันมา หรือได้กำหนดร่วมกันขึ้นมาใหม่และประพฤติดูปฏิบัติร่วมกันว่าข้อความอะไรเป็นสิ่งที่ดี อะไรเป็นสิ่งที่ชั่ว ข้อความประพฤติดูอะไรถูก อะไรผิด และอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ¹³

ในปี 2504 มีนักสังคมวิทยา ชื่อ Walter C. Reckless¹⁴ ได้เสนอทฤษฎี Containment Theory ซึ่งได้กล่าวถึงอาชญากรรมที่ร้ายแรง (delinquency) ว่ามีความสัมพันธ์กับการควบคุม 2 แบบ คือการควบคุมภายในและภายนอก (inner and outer containment) ตามทฤษฎีนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าสังคมเป็นตัวดึงและดันอย่างต่อเนื่องที่นำไปสู่การมีปรากฏการณ์ทางอาชญากรรม การควบคุมภายในและภายนอกจะช่วยสกัดกั้น (buffer) การมีพฤติกรรมที่อาจทำให้มาตรฐานทางศีลธรรมและสังคมเบี่ยงเบน (potential deviation) ไปจากกฎเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของสังคมและหน้าที่การงาน ทั้งนี้เพื่อปกป้องคนหนุ่มสาว (youth) ไม่ให้รับแรงกดดัน แรงขับและแรงผลักดันที่เกิดจากอิทธิพลที่ทำให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน (deviant influences)

Reckless เห็นว่าระบบการควบคุมทั้งสองนั้น การควบคุมภายในเป็นสิ่งสำคัญกว่า เพราะการควบคุมภายในเป็นตัวสร้างระบบสนับสนุน ผู้ที่มีการควบคุมภายในที่เข้มแข็งกว่าจะมีการก่ออาชญากรรมน้อยลง ผู้ที่มีการควบคุมภายในที่อ่อนแอกว่าจะมีแนวโน้ม (prone) ไปในทางก่ออาชญากรรมได้มากขึ้น

การควบคุมภายในในที่นี้หมายถึงสิ่งที่เป็นองค์ประกอบของตัวเอง (self components) เป็นส่วนของความเข้มแข็งที่มีอยู่ในตัวบุคคล ซึ่งประกอบด้วยการมีความคิดที่ดี มีหิริโอตตัปปะ รับผิดชอบสูงและมีความอดกลั้นสูง (high frustration tolerance) ส่วนการควบคุมภายนอกหมายถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม ที่เกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ให้อุปนิสัยซึ่งสังคมและกลุ่มคนใช้สำหรับควบคุมสมาชิก การควบคุมภายนอกยังรวมถึงระเบียบแบบแผน (belonging) การกำกับดูแล การติดต่อในกลุ่มสมาชิก โอกาสที่บรรลุถึงความสำเร็จ ข้อจำกัดและการมีความรับผิดชอบที่มีเหตุผล การมีทางเลือกและมีจุดมุ่งหมายที่น่าพอใจ การกำหนดเป้าหมาย แนวทางการประพฤติปฏิบัติทางสังคม (norms values) และวินัยที่เข้มแข็ง

แรงขับจากภายใน (internal pushes) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล (personal factors) ประกอบด้วย การไม่ได้พักผ่อน ความไม่พอใจ การดื้อรั้น (rebellion) ความกังวล และความจงเกลียดจงชัง ส่วนแรงดึงจากภายนอก (external pulls) ประกอบด้วย ความมีมาตรฐานทางศีลธรรมและสังคมที่แตกต่างกันของบุคคลที่อยู่ในฐานะเดียวกัน (deviant peers) การเป็นสมาชิกในกลุ่มที่มี

¹³ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม, (กรุงเทพฯ, 2544), น. 2

¹⁴ <http://home.comcast.net/~ddemelo/crime/containment.html>

มาตรฐานทางศีลธรรมและสังคมที่แตกต่างกัน/กลุ่มอาชญากร (a deviant/criminal gang) และ ความลามก (pornography) ท้ายสุด แรงกดดันภายนอก (external pressures) หมายถึงสิ่งที่ปฏิบัติต่อการดำรงชีพซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้มีการก่ออาชญากรรมสูงขึ้น สิ่งนี้รวมถึงการตัดญาติ (relative deprivation) ความยากจน การว่างงาน การไม่มีหลักประกันและความไม่เสมอภาค

นิพนธ์ พัวพงศกร¹⁵ ได้ยกข้อความที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมภายในปรากฏในงานเขียนชื่อ Federalist Essays, No.51 ของ James Madison ประธานาธิบดีคนที่ 4 ของสหรัฐอเมริกา มีความว่า

“If men were angels, no government would be necessary, If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this : you must first enable the government to control the governed in the next place oblige it to control itself.”

จากรายงานการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในอัฟริกาใต้¹⁶ (corruption in South Africa , Results of an Expert Panel Survey) ในปี 2544 โดยทั่วไปแล้วเห็นว่าความเสื่อมทางด้านศีลธรรมและจริยธรรมเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด และเกิดจากสาเหตุอื่นตามลำดับ คือ ความโลภและความต้องการทำให้ตนเองมีฐานะดีขึ้น เงื่อนไขทางสังคม เช่น ความยากจนและการว่างงาน เหตุผลเกี่ยวกับสถาบัน เช่น ความไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจ การไม่เอาใจใส่ต่อกฎระเบียบของทางราชการและกระบวนการติดต่อสื่อสาร จากคำถามเกี่ยวกับสาเหตุการทุจริตในวงราชการ พบว่าความไม่มีประสิทธิภาพด้านการถ่วงดุลอำนาจเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุด และรองลงมาตามลำดับ คือ ความโลภและความต้องการมีฐานะดี ความเสื่อมทางด้านศีลธรรมและจริยธรรม การไม่เอาใจใส่ในกฎระเบียบ และเงื่อนไขทางสังคม ในการสำรวจความคิดเห็นคราวเดียวกันนี้ยังได้พบด้วยคือ ในบรรดาสาเหตุการทุจริตที่มีปรากฏตามงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มีผู้ให้ความเห็นมากกว่าร้อยละ 80 เห็นว่าสาเหตุการทุจริตที่สำคัญ คือ ปทัสถานและค่านิยม (norm and values) ของนักการเมืองและข้าราชการ ขาดการควบคุม กำกับ ตรวจสอบ การมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นระหว่างธุรกิจ การเมือง รัฐบาล การรับผิดชอบ (commitment) ของผู้บังคับบัญชา

¹⁵ นิพนธ์ พัวพงศกร, นิยามและรูปแบบความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว, รายงานผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนบุคคล, น. 1-1

¹⁶ <http://www.iss.co.za/Pubs/Mographs/No65/Chap4.htm/>

Paolo Mauro¹⁷ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ทำงานอยู่ใน IMF's European I Department ได้กล่าวไว้ในงานศึกษาเรื่อง Corruption : Causes, Consequence, and Agenda Future Research ว่ามีสาเหตุหลายประการที่ทำให้ทั้งนักวิชาการและผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายได้หันมาให้ความสนใจปัญหาการคอร์รัปชันอีกครั้ง คือ การคอร์รัปชันในกรณีที่อนุญาตให้รัฐบาลทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาสูญเสียอำนาจ ในประเทศที่อยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อมีการเปลี่ยนแปลงจากประเทศที่มีความมั่งคั่งอย่างแข็งแกร่ง (command economies) ไปสู่การมีเสรีในการควบคุมราคาสินค้าได้มีส่วนทำให้มีโอกาสอย่างมากในการกำหนดค่าเช่า (rents) ที่เหมาะสม (การแสวงหากำไรจนเลยเถิด) พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงจากระบบการคอร์รัปชันที่มีการจัดตั้งมาอย่างดีไปสู่ระบบที่ยุงเหยิงและเป็นอันตราย องค์ความรู้เกี่ยวกับสาเหตุและผลการคอร์รัปชันได้มาจากการศึกษาวิจัยในช่วงปี 2513 (๑๕๑๐) ดำเนินการโดย Jagdish Bhagwati, Anne Krueger, และ Susan Rose-Ackerman ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า การคอร์รัปชันสามารถเกิดขึ้นได้ในที่ใดก็ตามที่ยังมีเรื่องค่าเช่า (rents) ซึ่งมีผลเนื่องมาจากการมีกฎระเบียบของทางราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการใช้บังคับ (discretion in allocation) มีตัวอย่างในกรณีรัฐมีความเข้มงวดและมีผลทำให้เกิดพฤติกรรมของค่าเช่าและการเรียกค่าเช่า (rents and rent-seeking behavior) กล่าวคือจากการที่รัฐมีการกำหนดโควตาในการส่งออกและมีใบอนุญาตสมทบซึ่งเจ้าหน้าที่ได้นำไปมอบให้แก่บุคคลที่มีความเต็มใจให้สินบนแก่ตน

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล¹⁸ ได้ศึกษางานเขียนของ Norris (1989) เรื่อง Moral Hazards of an Executive กล่าวถึงความซื่อสัตย์สุจริต ความจงรักภักดีต่อองค์กรเป็นปัจจัยพื้นฐานที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ในประการสำคัญคือ การตัดสินใจจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ คนส่วนน้อย หรือพวกพ้อง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยที่มีรากฐานมาจากศีลธรรม (Democratic morality) ที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการใช้อำนาจและการปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามนัยของการปฏิบัตินั้น นักบริหารต้องเข้าใจใคร่ครวญให้การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและคุณค่าของส่วนรวม นอกจากนั้นยังเกี่ยวข้องกับการควบคุมสัจธรรมหรือความจริง (control of truth) ในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้ การรักษาและปกป้องความ

¹⁷ <http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/010398.htm>

¹⁸ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, การจัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) : ประเด็นจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ <http://72.14.235.104/search?cache=x-qo9yoV2voJ: www.stabundamrong.g>.

เป็นจริง จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดและจะเป็นเครื่องทดสอบคุณธรรมและความซื่อตรง (integrity) ของนักบริหาร

สำหรับในระบบการบริหารงานสมัยใหม่รวมทั้งการบริหารราชการปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีความมีคุณธรรมเป็นหลักการประการหนึ่งตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น ความมีคุณธรรมและจริยธรรมจะเป็นตัวกำหนดให้การใช้อำนาจของบรรดาผู้มีอำนาจทางการบริหารการปกครองทั้งหลายเป็นไปในทิศทางใด กล่าวคือ หากการใช้ อำนาจดังกล่าวเกิดจากความมีคุณธรรมและจริยธรรมที่มีอยู่ภายในตัวของผู้มีอำนาจเป็นพลังผลักดัน ผลของการใช้อำนาจนั้นก็จะเป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ส่วนจะ ก่อให้เกิดเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับระดับความมีคุณธรรมและ จริยธรรมของผู้มีอำนาจด้วย และบางครั้งสังคมจำเป็นต้องสร้างหรือกำหนดให้มีกลไกควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบระดับการมีและไม่มีคุณธรรมและจริยธรรมของการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจด้วย เช่น การมีข้อกำหนดในกรณีการรับทรัพย์สินโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

การใช้อำนาจการบริหารการปกครองในทางให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวม

ในสังคมมนุษย์ที่มีมนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไป มนุษย์คนหนึ่ง ๆ มีความต้องการได้รับ ผลประโยชน์ทั้งในระดับและปริมาณที่แตกต่างกันได้ การกระทำที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ ส่วนรวม (Public Interest)¹⁹ จะมีความเห็นแตกต่างเกี่ยวกับจำนวนคนที่ได้รับประโยชน์นั้นต้องมี จำนวนมากแค่ไหนถึงจะเรียกว่าเป็นการกระทำที่เป็นผลประโยชน์ส่วนรวม สำหรับตามความคิด สุดโต่งเห็นว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกในสังคมทุกคนเท่านั้นที่จะเรียกได้ ว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม อีกความคิดหนึ่งเห็นว่าการกระทำที่เป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมตราบน เท้าที่การกระทำนั้นยังเป็นประโยชน์ของประชากรส่วนหนึ่งและไม่ทำให้ผู้ใดเสียหาย ผลประโยชน์ ส่วนรวมเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือปัจเจกชน ภายใต้สมมติฐานที่ว่าสิ่งใด ที่เป็นสิ่งที่ดีต่อสังคมอาจไม่เป็นสิ่งที่ดี ต่อการนำมามอบให้แก่บุคคลใดในทำนองเดียวกัน หากยึดถือ

¹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Public_interest

เรื่องผลประโยชน์ของส่วนบุคคลตามแนวนี้อาจจะทำให้พิจารณาถึงเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมได้ อย่างไรก็ตาม สังคมประกอบด้วยผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งต้องคำนวณโดยพิจารณาจากผลประโยชน์ของมวลสมาชิกในสังคม มีการโต้แย้งกันในวงกว้างในกรณีที่ว่าผลประโยชน์ต่อส่วนรวมต้องการหรือเป็นตัวทำลายแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งถึงขนาดที่ว่าการจบสิ้นของสังคมก็หมายถึงการจบสิ้นตัวสมาชิก และถึงขนาดว่าประชาชนควรได้มาซึ่งสิ่งที่ตนปรารถนาแม้ว่าจะเป็นการขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม และตามแนวความคิดทางปรัชญาทางการเมืองที่มีอยู่จำนวนมากก็เห็นว่า หากไม่มีคำจำกัดความที่ดีพอ คำว่าผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดปัญหาได้

ในบางกรณีมีความเป็นไปได้ว่าผลประโยชน์ส่วนรวมจะมีผลกระทบต่อนโยบายส่วนบุคคลอย่างชัดเจน ในสังคมประชาธิปไตยสิ่งนี้เป็นเรื่องเสี่ยงต่อการสร้างความกดขี่ (tyranny) ต่อคนส่วนมากได้ เพราะผลประโยชน์ของคนส่วนน้อยอาจถูกลบหายไป อีกนัยหนึ่งเราทั้งหลายล้วนเป็นคนกลุ่มน้อยในสถานะหนึ่ง ดังนั้นการปกป้องสิทธิของคนกลุ่มน้อยก็จะกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์ส่วนรวมได้

ในเรื่องอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ได้ยึดถือหลักผลประโยชน์สูงสุดต่อคนส่วนใหญ่ (the greatest good for the greatest number) โดยให้ความสำคัญกับผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบซึ่งมีพื้นฐานมาจากการประเมินความคาดหวังของมนุษย์ ในทางปฏิบัติผู้บริหารอาจเผชิญกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักจริยธรรมและผู้บริหารต้องสนองตอบหลักการพื้นฐานที่ว่า “อย่างน้อยในส่วนของภาคสาธารณะมักจะหาความตระหนักว่าอะไรเป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวม”

ความสำคัญอีกประการหนึ่งของการสร้างผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การใช้อำนาจทางปกครองไปในการให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น นิพนธ์ พัวพงศกร²⁰ เห็นว่าอำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการบริหารประเทศ ตลอดจนอำนาจตุลาการล้วนเป็นอำนาจที่ได้มาจากประชาชน อำนาจดังกล่าวเกิดจากการที่ประชาชนและผู้ใช้อำนาจต่างมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อสวัสดิการของประชาชนโดยรวม ในสังคมปัจจุบันรัฐมีอำนาจมากขึ้นในการกำดัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีบทบาทมากขึ้นในการแทรกแซงกิจกรรมทางธุรกิจ รัฐยังทวีความสำคัญมากขึ้น

²⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร, นิยามและรูปแบบความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว, น. 1-1

แม้สังคมจะมีระเบียบ กฎหมายกำกับกับการตัดสินใจและการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ถ้าฟังกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถประกันได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ใช่อำนาจ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวเหนือประโยชน์ส่วนรวม

ในระบบการบริหารราชการปัจจุบันเป็นเรื่องที่สามารถทำความเข้าใจได้ไม่ยากนักว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นบุคคลใด เป็นเพราะเหตุใดผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึงต้องมีหน้าที่ต้องดูแลและปกป้องประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ทราบ เข้าใจและยอมรับในเรื่องความเป็นรัฐและอำนาจของประชาชนที่มีการวิวัฒนาการทางความคิดของนักปรัชญาทางการเมือง การปกครองมาตามลำดับ Plato กล่าวว่าผู้ปกครองที่ดีธรรมจะต้องมีลักษณะสำคัญคือเป็นบุคคลที่เสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม John Locke กล่าวถึงรัฐบาลว่าเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายจากพลเมือง รัฐบาลจึงมีหน้าที่ทำให้เกิดสิ่งที่ดีแก่พลเมือง และพลเมืองก็อาจเพิกถอนอำนาจที่มอบหมายให้แก่รัฐบาลได้ทุกเมื่อ

ในรัฐสมัยใหม่ที่มีผู้ปกครองและมีกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรที่บริหารประเทศ ซึ่งเรียกว่านิติรัฐ ได้วางระบบการบริหารประเทศและผู้บริหารประเทศที่เป็นสถาบันทางการเมือง คือ รัฐบาลและรัฐสภา²¹ รัฐสภาซึ่งโดยปกติแล้วมีหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารคือรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลกับรัฐสภากลับเป็นพวกเดียวกัน รัฐสภาไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล

ในความเป็นนิติรัฐ รัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นสถาบันที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนได้ดำเนินการในลักษณะเป็นการกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่ใช้อำนาจแทนประชาชน โดยได้จำแนกประเภทหรือลักษณะของกิจกรรมที่รัฐจะต้องเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบและบริหารจัดการ กิจกรรมดังกล่าวอาจเป็นกิจการของรัฐโดยตรง เช่น กิจการเกี่ยวกับการสาธารณสุข ปลอดภัย ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น กิจการที่มีลักษณะที่รัฐต้องเข้าไปส่งเสริม สนับสนุน อำนาจประโยชน์และบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เช่น การศึกษา การเกษตร การสาธารณสุข ภาษี การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น รวมทั้งการเข้าไปดูแล ควบคุม ตรวจสอบการประกอบกิจการในธุรกิจภาคเอกชน ทั้งนี้และทั้งนั้นก็เพื่อเป็นการปกป้อง ดูแล รักษาผลประโยชน์ของประชาชนทั้งสิ้น

ในการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กร บุคลากรให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแทนรัฐบาล แต่รัฐบาลก็ยังคงมีบทบาทในเรื่องการกำหนดนโยบายและคงไว้

²¹ ออมร จันทรมบุญ, การตรวจสอบองค์กรอิสระด้านการตรวจเงินแผ่นดิน,

ซึ่งอำนาจการบังคับบัญชาขององค์กรและบุคลากรเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการนี้รัฐบาลจึงได้ออกประกาศใช้กฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบบริหารราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเหล่านั้นได้กำหนดให้มีระดับชั้นของการบังคับบัญชาคือตั้งแต่นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทั้งหมด และมีรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วย มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดกระทรวง มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในหน่วยงานสังกัด เป็นต้น ในส่วนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ จะมีรูปแบบการบริหารและการบังคับบัญชาที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการ คือ รัฐวิสาหกิจจะมีการบริหารในรูปแบบการมีคณะกรรมการ และมีผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในสังกัดและมีหน้าที่ดำเนินการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐวิสาหกิจก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดด้วย รัฐวิสาหกิจจึงมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบาย แม้กระทั่งการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็ต้องได้รับการแต่งตั้งและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในบางกรณีผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจก็เป็นบุคคลที่อยู่ในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทำให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจบางคราวหรือบางกรณีเป็นไปในลักษณะการหาเสียงซึ่งเป็นการสร้างประโยชน์กับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่กรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายจะกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องที่ ให้เป็นผู้มีอำนาจบริหารและมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละลักษณะ คือ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และถึงแม้องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรของตน แต่กฎหมายก็ยังคงให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้อยู่ภายใต้กำกับดูแลของหน่วยงานราชการที่กฎหมายกำหนด คือ กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และมีบุคคล เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับและแต่ละลักษณะกิจกรรม

สำหรับการดำเนินการของธุรกิจภาคเอกชนในด้านต่าง ๆ เช่น การเกษตร ขนส่ง คมนาคม การเงิน การธนาคาร ประกันภัย การศึกษา พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การบริการ เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้ก็มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจ เช่น รัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการ ให้มีอำนาจควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบ การประกอบกิจการของภาคเอกชน ตั้งแต่ขั้นตอนของการอนุมัติให้ประกอบกิจการ ระหว่างการ

ประกอบกิจการ จนกระทั่งเลิกประกอบกิจการ ในการประกอบกิจการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐไม่ว่าจะเป็นการให้สัมปทาน การร่วมลงทุน หรือการให้ภาคเอกชนลงทุนเพียงฝ่ายเดียวในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก การใช้ความรู้ความสามารถในด้านการบริหารจัดการและการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง การดำเนินกิจการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในการเข้าไปควบคุมดูแลกิจการของเอกชนในลักษณะดังกล่าว ส่วนหนึ่งก็เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินกิจการของเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เช่น การรักษาประโยชน์ของผู้ถือหุ้นหรือผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินกิจการของบริษัทจดทะเบียน รวมทั้งการสร้างการรักษาประโยชน์ให้แก่ประชาชนในรูปแบบอื่น ๆ ในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ใช้บริการในกิจการนั้น ๆ รวมทั้ง การเรียกเก็บภาษีจากผู้ประกอบการ เป็นต้น

การกำหนดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินกิจการของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในแต่ละด้าน โดยมีองค์กรหรือบุคลากรตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามความประสงค์ของกฎหมาย ทั้งองค์กรและบุคคลที่มีอำนาจเหล่านี้จึงต่างก็มีพันธกิจหรือมีหน้าที่สร้างหรือดำเนินการให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวมด้วย บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่รักษา ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนเหล่านี้จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม อมร จันทสมบุญ²² เห็นว่าคำว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” ไม่อาจใช้ในความหมายเดียวกับ “ประโยชน์ของประชาชน” เพราะประชาชนมีหลายกลุ่มหลายพวก ทุกคนก็อ้างว่าเป็นประชาชนและต่างก็เรียกร้องเอาประโยชน์ของตนเอง นักการเมืองก็อ้างถึงประโยชน์ของประชาชน ซึ่งไม่ทราบว่าจะหมายถึงใคร แต่กรอบใหญ่ของการกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือท้องถิ่นจะได้แก่ “ประโยชน์ส่วนรวม” และในหน่วยงานของรัฐก็จะมีวัตถุประสงค์ย่อย ก็คือ กรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในกฎหมาย ต่าง ๆ กระทรวงไหนมีกรอบอำนาจหน้าที่อย่างไรก็มีอยู่ในกฎหมาย หน่วยงานใดไม่ว่าจะเป็นองค์กรมหาชนที่อยู่ในรูปแบบพิเศษหรือหน่วยงานอื่นใดทั้งหมด ต่างก็อยู่ในกรอบที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้ให้ ทุกกรอบอำนาจหน้าที่เหล่านี้ที่ได้กำหนดการประสานการทำงานขององค์กรตามกฎหมายเหล่านี้เข้าด้วยกัน และมีสิ่งที่ต้องระลึกเสมอว่า “วัตถุประสงค์ย่อย” ย่อมไม่สามารถออกนอกกรอบอันใหญ่ คือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมคือประโยชน์อันเป็นสาธารณะ

²² อมร จันทสมบุญ, การตรวจสอบองค์กรอิสระด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

สาเหตุทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นไปหรือไม่เป็นไปในทิศทางที่มีความมีหรือไม่มีคุณธรรม จริยธรรมของผู้มีอำนาจปกครองกำหนด สำหรับสุวรรณ ตูลยวิสินพงศ์²³ ได้กล่าวว่า ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดจากองค์ประกอบหลักสามประการ คือ

ประการแรก มีผลประโยชน์ส่วนตัว (private or personal interest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ เป็นของตนเองหรือของคนหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน อาทิ เช่น บุคคลในครอบครัวและเพื่อนร่วมวิชาชีพหรือร่วมรุ่นสถาบันทางการศึกษา ซึ่งความจริงเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ ช่วยเหลือบุตรให้ได้งานทำหรือช่วยธุรกิจครอบครัวนั้นไม่ถือว่าผิด แต่ปัญหาก็คือประโยชน์ส่วนตัวดังกล่าวมีความขัดแย้งกับองค์ประกอบที่สองของการทับซ้อนของประโยชน์ นั่นคือตำแหน่งหน้าที่

ประการที่สอง มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งราชการหรือสาธารณะ (public or official duty and responsibility) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ มีหน้าที่และบทบาทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว

ประการที่สาม มีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง (interfering with objective judgment) คือ สภาพความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

โดยเหตุดังกล่าว ความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อาจมีความแตกต่างกันได้ใน 2 ลักษณะ คือ ความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจริง (real conflict of interests) กับการมีโอกาสเกิดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (potential conflict of interests) โดยในประการแรกหมายถึงกรณี que ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตามตำแหน่งและความรับผิดชอบ ในขณะที่ลักษณะที่สองเกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจพบว่าตนเองอยู่ในสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตัวมีโอกาสหรือสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในลักษณะนี้บุคคลนั้นยังไม่ได้ตัดสินใจหรือดำเนินการตามหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งจาก potential

²³ สุวรรณ ตูลยวิสินพงศ์, การศึกษาลักษณะและรูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมจากผลการศึกษาในอดีต, น. 2-3

conflict ไปสู่ real conflict ก็เมื่อผู้ขึ้นตระหนักถึงความขัดแย้งแต่ไม่ได้ละทิ้งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือถอนออกจากสถานการณ์ดังกล่าว

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์²⁴ เห็นว่าองค์ประกอบของผลประโยชน์ทับซ้อนมี 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็จะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ ประการที่สอง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และประการที่สาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน

รูปแบบและการควบคุมการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

รูปแบบ

รูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น อาจจะมีมุมมองหรือมีแนวคิดที่แตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น

ไพโรจน์ ภัทรานุกูล²⁵ กล่าวถึงการศึกษาของ Kenneth Kernaghan (1990 : 114 – 118) ซึ่งได้ประมวลการกระทำที่อยู่ในขอบข่ายของ Conflict of Interests ว่ามี 8 ประเภท ประกอบด้วย

- การรับสินบน เป็นการยอมรับเงินที่ผิดกฎหมายหรือการยอมรับสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ได้มีการกระทำตามหน้าที่ ผู้ให้สินบนมีเจตนาที่จะบิดเบือนวัตถุประสงค์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และผู้รับมีเจตนายินยอมที่จะกระทำตาม ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ต้องเผชิญกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่น ๆ ในทางที่จะขัดต่อกฎหมาย นโยบายตลอดจนวิธีการของการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เขาทำไปเพื่อตนเอง
- การใช้อิทธิพลส่วนตัว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพยายามที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนแก่บุคคล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนการใช้อิทธิพลในรูปแบบนี้อาจเป็นการเข้ามีส่วนโน้มน้าวการตัดสินใจทางด้านนโยบายที่สำคัญทางเศรษฐกิจซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นมีส่วนได้เสียอยู่

²⁴ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริต (สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2549), น. 110

²⁵ ไพโรจน์ ภัทรานุกูล, การขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

- การใช้ข้อมูลรัฐ เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลลับของทางการ ได้ใช้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ โดยปกติแล้วผลประโยชน์ที่ขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อข้อมูลนั้นเป็นความลับที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่ที่จะรักษาความลับนั้นไว้
- การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับหน้าที่การทำงานของตนไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งมีความขัดแย้งโดยตรงกับหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่
- การรับของขวัญ การยอมรับของขวัญและความสะดวกสบาย ที่อาจมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การรับของขวัญมีหลายรูปแบบ เช่น การลดราคาของที่ซื้อ การมอบตัวหนังสือ พานหั้นเดินทาง การเลี้ยงอาหารอย่างฟุ่มเฟือย การให้ความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ การให้ของขวัญนี้เป็นการให้โดยมีเจตนาที่จะให้ผู้รับได้กระทำการไปในทางที่เอนเอียงอันเนื่องมาจากการให้นั้น
- การทำงานนอกเวลา คือ การเป็นที่ปรึกษาและการว่าจ้างงานของตนเอง รวมทั้งการใช้สถานภาพทางการทำงานสาธารณะในการเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชน เป็นเจ้าของเอง การใช้ทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ทำงานภายนอก
- การทำงานหลังพ้นจากตำแหน่ง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจเอกชน เมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้วไปทำงานในบริษัทของเอกชนที่ตนเคยมีหน้าที่กำกับดูแล ในสหรัฐอเมริกาเรียกการกระทำแบบนี้ว่า Revolving Door
- การเกี่ยวพันทางเครือญาติ เป็นกรณีที่ได้กระทำการโดยใช้หรืออาศัยการมีตำแหน่งหน้าที่ไปในทางทำให้เกิดประโยชน์ต่อญาติ

ในส่วนของ Michael McDonald ได้อ้างอิงถึงงานของ Kenneth Kernaghan กับ John Langford แล้วได้ประมวลการกระทำที่อยู่ในข่ายของ Conflict of Interests ประกอบด้วย

- การหาผลประโยชน์ให้ตนเอง (Self dealing) คือ เป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐหรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน
- การรับผลประโยชน์ (Accepting benefits) คือ การรับสินบนหรือของขวัญจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน เช่น เจ้าพนักงานสรรพากรรับเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี
- การใช้อิทธิพล (Influence peddling) เป็นการเรียกเอาผลประโยชน์ตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้เกิดผลในทางที่เป็นคุณแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยไม่เป็นธรรม
- การใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using employer's property for private advantage) เช่น การใช้รถราชการ คอมพิวเตอร์ของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

- การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ (Using confidential information) เช่น การซื้อที่ดินในบริเวณที่ดินได้ทราบว่าทางราชการจะตัดถนนผ่าน

- การรับงานภายนอก (Outside employment information) ได้แก่การจัดตั้งบริษัทรับงานที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เช่น การนำสินค้าที่บริษัทที่ดินมาขายให้แก่ทางราชการที่ดินปฏิบัติหน้าที่อยู่ การทำบัญชีในบริษัทเอกชน โดยไม่มีเวลาทำบัญชีในหน้าที่ที่ดินรับผิดชอบ

- การทำงานหลังจากพ้นตำแหน่ง (Post employment) เป็นการทำงานให้ผู้อื่นในภายหลังที่พ้นจากงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลที่ดินเคยมีจากการปฏิบัติงานเดิมมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ที่ทำงานแห่งใหม่โดยไม่ชอบธรรม

ในขณะที่ สุวรรณา ตุลยวสินพงศ์²⁶ ซึ่งได้ศึกษางานของ Kenneth Kernaghan และ John Langford ได้แบ่งรูปแบบออกเป็น 7 ประเภท คือ

- การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (accepting benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์ สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาในต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือได้รับผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

- การทำธุรกิจกับตนเอง (self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (contracts) คือ เป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสาธารณะเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ดินสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเองหรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษา หรือ ซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนั้นเกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เช่น เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

- การทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (post-employment) หมายถึงกรณีบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ลาออกจากหน่วยงานของรัฐ แล้วไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตและขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

- การทำงานพิเศษ (outside – employment or moonlighting) ในกรณีนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณะที่ดินสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่

²⁶ สุวรรณา ตุลยวสินพงศ์, การศึกษาลักษณะและรูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจากผลการศึกษาในอดีต, น. 2-2

ที่ปรึกษาสังกัดอยู่หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษา หรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

- การรู้ข้อมูลภายใน (inside information) เป็นกรณีที่ผู้ที่มีตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการที่ตนได้ล่วงรู้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อของภรรยา หรือทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

- การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ของทางราชการไปใช้ส่วนตัว

- การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (pork – barelling) เช่น รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณเพื่อหาเสียง

Wikipedia²⁷ เห็นว่ารูปแบบของ Conflict of Interests ที่เป็นที่คุ้นเคยกันทั่วไปจะมีเพียง 5 รูปแบบ คือ

- การทำธุรกิจกับตนเอง (Self-dealing) เป็นกรณีที่ผลประโยชน์ของสาธารณะขัดกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจของส่วนบุคคล

- การทำงานภายนอก (outside employment) ซึ่งทำให้งานสองงานขัดผลประโยชน์กัน

- ผลประโยชน์ภายในครอบครัว (family interests) เป็นการทำให้คู่สมรส บุตรหรือญาติที่ใกล้ชิดได้รับงาน หรือทำให้มีการซื้อสินค้า บริการจากญาติหรือจากร้านที่ญาติเป็นผู้ควบคุมกิจการ

- การรับของขวัญ (gifts from friends) จากบุคคลที่ทำธุรกิจกับผู้รับของขวัญ ของขวัญนี้อาจเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เช่น การโดยสาร ให้อาหารรับรอง (lodging)

- การปั่นราคาและเทขาย (pump and dump) เป็นกรณีนายหน้าขายหุ้นที่เป็นเจ้าของหลักทรัพย์ (security) ได้ทำให้ราคาหลักทรัพย์สูงขึ้นเกินความจริง หรือโดยใช้วิธีการปล่อยข่าวลือเพื่อขายหลักทรัพย์นั้น แล้วปล่อยข่าวในทางลบเพื่อให้ราคาลดลง

สำหรับการกระทำอย่างอื่นที่ไม่เหมาะสมซึ่งบางครั้งก็มีการพิจารณาว่าเป็นเรื่อง conflict of interests นั้นแท้ที่จริงแล้วน่าจะพิจารณาเป็นอย่างอื่นมากกว่า ดังในกรณีของการรับสินบน (bribes) ก็สามารถจัดอยู่ในพวกคอร์รัปชันได้ เพราะแทบทุกคนที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

²⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest

แล้วมีความเป็นไปได้ที่จะทำความผิดนี้ได้ หรือในเรื่องของการใช้ทรัพย์สินของทางราชการหรือของบริษัทเพื่อประโยชน์ของตนเองอาจพิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องการฉ้อโกง (fraud) ในการพิจารณาให้เรื่องเหล่านี้เป็น conflict of interests จะทำให้การศึกษาวិเคราะห์ เกี่ยวกับเรื่องนี้ทำได้ไม่ดี ในกรณีของการเผยแพร่ข้อมูลลับโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ก็ไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องของ conflict of interests เช่นกัน เพราะการกระทำอันไม่เหมาะสมที่กล่าวมานั้น ไม่มีเรื่องขัดแย้งของบทบาทหน้าที่ เว้นแต่การมีความเป็น (รู้จักผิดพลาด) มนุษย์มากกว่าเป็นหุ่นยนต์ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจหรืออำนาจหน้าที่ที่พิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องขัดแย้งกัน

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น แท้ที่จริงแล้วเป็นเพียงการกล่าวถึงวิธีการที่ผู้มีอำนาจซึ่งแทนที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ตามความประสงค์ของผู้มอบอำนาจ แต่เพราะเหตุเป็นคนที่มิชอบธรรม จริยธรรมบกพร่องกลับใช้อำนาจที่ว่ำนั้นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มอบอำนาจหรือทำให้ผู้มอบอำนาจได้รับประโยชน์น้อยลง ผลประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดจากการใช้อำนาจนั้นกลับไปตกแก่บุคคลซึ่งมิได้เป็นผู้มอบอำนาจ การใช้อำนาจในลักษณะนี้จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มอบอำนาจหรือไม่ เพียงใด ในบางกรณีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งกว่าการไปพิจารณาว่าการใช้อำนาจในลักษณะใดเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลในรูปแบบใด เพราะการใช้อำนาจโดยทุจริตซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มีผลทำให้ผู้ใช้อำนาจนั้นมีความผิดและต้องรับโทษอยู่แล้วแม้จะไม่ได้กำหนดให้ การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ก็ตาม ขณะเดียวกันการใช้อำนาจบางลักษณะอยู่ในรูปแบบที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมโดยชัดแจ้ง แต่หากการใช้อำนาจนั้นได้ทำให้ทั้งผู้ให้อำนาจและผู้ใช้อำนาจต่างได้รับประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย การกระทำในส่วนที่เรียกว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมก็เป็นเพียงการกระทำที่ไร้คุณธรรม ไร้จริยธรรมหรือไร้ยางอาย แต่ไร้ความผิดและไร้โทษทางอาญา ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้พิจารณาในบทต่อไป

การควบคุมการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

Wikipedia²⁸ กล่าวถึงกลไกที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหาน้อยที่สุด โดยการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น

²⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest

- การโยกย้าย (Removal) หนทางที่ดีที่สุดในการควบคุมการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมคือการถอนตัวออกมาทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ผู้ได้รับเลือกให้เป็นข้าราชการการเมืองอาจขายหุ้นของตนที่มีอยู่ทั้งหมดก่อนเข้ารับตำแหน่ง พร้อมทั้งลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัทต่าง ๆ หรือไม่ก็ให้บุคคลนั้นโอนหุ้นของตนให้กับบริษัทใดเป็นพิเศษ (special trust) หรือบริษัทจัดการทรัพย์สินเพื่อผู้อื่น (blind trust) ซึ่งมีอำนาจซื้อและขายหุ้นได้โดยไม่ต้องเปิดเผยให้เจ้าของหุ้นทราบ การดำเนินการของบริษัทดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการการเมืองผู้นั้นไม่ทราบว่าตนได้ไปลงทุนในบริษัทใด ซึ่งจะทำให้ไม่มีสิ่งยั่วยวนไปในทางแสวงหาประโยชน์
- การเปิดเผยทรัพย์สิน (Disclose) โดยทั่วไปแล้วในแต่ละปีนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ทรัพย์สินเช่นหุ้น หนี้สินเช่นเงินกู้ และหรือการดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชน และเพื่อปกป้องในเรื่องความเป็นส่วนตัว การเปิดเผยทางการเงินจะอยู่ในระดับ \$ 100,000 - \$500,000 และมากกว่า \$ 2,000,000
- การถอนตัว (Recusal) ผู้ที่อยู่ในสถานะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมอาจไม่ใช้การตัดสินใจในสถานะที่ความขัดแย้งยังคงมีอยู่ เช่น คณะกรรมการบริหารในหน่วยงานราชการกำลังพิจารณาการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อทำงานบางอย่าง และในบริษัทที่กำลังมีการพิจารณาอยู่นั้นมีญาติสนิทของกรรมการคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัท กรรมการคนดังกล่าวไม่ควรใช้สิทธิออกเสียงเลือกบริษัท ความเป็นจริงแล้วตัวกรรมการไม่ควรเข้าร่วมทำการใด ๆ เกี่ยวกับการตัดสินใจและการพิจารณา
- การมอบหมายหน้าที่ให้บุคคลที่สาม (Third-party evaluations) โดยพิจารณาจากสถานการณ์ที่ผู้เป็นเจ้าของมีเสียงข้างมากในกิจการตัดสินใจซื้อหุ้นของผู้ถือหุ้นรายย่อย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมที่ผู้ถือเสียงข้างมากจะไปกำหนดราคาแล้วให้กรรมการผู้จัดการอนุมัติราคา ซึ่งความเป็นจริงแล้วต้องว่าจ้างให้บริษัทอิสระเป็นผู้ประเมินราคา แล้วให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยเป็นผู้ออกเสียง การให้บุคคลที่สามเป็นผู้ประเมินอาจนำมาใช้เพื่อกำหนดราคาที่เป็นธรรม เช่น บริษัทที่เช่าอาคารสำนักงานจาก CEO ผู้เป็นเจ้าของ ที่อาจใช้การประเมินราคาค่าเช่าจากหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่ยังมีอยู่ระหว่างความน่าไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของ CEO (ที่มีต่อผู้ถือหุ้น) กับผลประโยชน์ของ CEO
- จรรยาบรรณ (Codes of ethics) โดยทั่วไปแล้วประมวลจรรยาบรรณจะเป็นเรื่องการห้ามการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้ามนั้นอาจเป็นเรื่องที่สับสนได้ เช่น จิตแพทย์ควรที่จะมีความสัมพันธ์นอกเหนือวิชาชีพกับผู้ป่วยทางจิตหรือไม่ อาจารย์ควรที่จะมีความสัมพันธ์นอกเหนืออาชีพการงานกับนักศึกษาหรือไม่ และเป็นการควรหรือไม่ที่อยู่ในชั้นเรียนหรือได้รับการให้คำปรึกษาจากอาจารย์ ประมวลจรรยาบรรณจะช่วยลดขนาดปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เพราะเหตุว่าจรรยาบรรณสามารถกำหนดว่าการขัดกันลักษณะใดที่ควรเลี่ยง และหม่อมสมาชิควรทำอะไรในเรื่อง

ความขัดแย้งที่ประมวลจรรยาบรรณให้ทำได้ (การเปิดเผย การถอนตัว ฯลฯ) ดังนั้นผู้มีวิชาชีพไม่อาจอ้างได้ว่าตนเองไม่ทราบว่าการกระทำที่ไม่เหมาะสมของตนเป็นผิดจริยธรรม ที่สำคัญ คือ การให้มีการดำเนินการทางวินัย (เช่น ห้ามนักกฎหมายประกอบอาชีพทนายความ) เพื่อช่วยทำให้การขัดกันที่ไม่พึงประสงค์ลดลงเมื่อการขัดกันเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามประมวลจรรยาบรรณไม่อาจครอบคลุมได้ทุกเรื่อง รัฐบาลบางประเทศ เช่น แคนาดาได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยจริยธรรมขึ้น ตัวคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร

สุวรรณา ตุลยวสินพงษ์²⁹ เห็นว่ามีเครื่องมือดังต่อไปนี้ที่สามารถนำมาใช้ควบคุมการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

(1) การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (qualification and disqualification from office) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันในเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในกรณีของข้าราชการการเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนดได้แก่ • สมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางราชการ เพราะนอกจากจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองในเวลาเดียวกันให้เกิดประสิทธิภาพแล้ว ยังอาจเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ หากผู้บังคับบัญชาในหน่วยราชการที่สังกัดเสนอให้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการสิ่งใด โดยหยิบยื่นข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในงานราชการ • ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับสัมปทานหรือสัญญาต่าง ๆ

(2) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ (disclosure of personal interests) เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้างแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการของส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และการแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรง แต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะเกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

(3) การกำหนดจรรยาบรรณ (code of conduct) เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำสำหรับข้าราชการให้ถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อข้าราชการผู้นั้นและสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครอง Code of conduct สำหรับข้าราชการทั่วไปได้แก่

²⁹ สุวรรณา ตุลยวสินพงษ์, การศึกษาลักษณะและรูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจากผลการศึกษาในอดีต

- การรับของตอบแทน (Payments and rewards to member) จะใช้กฎข้อนี้ก็ต่อเมื่อการรับสิ่งของ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือการสร้างชื่อเสียง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเมื่อได้นำอำนาจทางราชการมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง Code of conduct ในข้อนี้รวมไปถึงการรับหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ราชการที่มีส่วนได้เสียกับหน้าที่หลักที่ควรปฏิบัติ ปัญหาของกฎข้อนี้คือ บางทีไม่สามารถแบ่งแยกได้ว่าการรับเงินแบบไหนที่ถือว่าผิดสินบนและแบบไหนที่ถือว่าไม่ใช่ ดังตัวอย่างเช่น การที่ข้าราชการรับเงินช่วยเหลือจากองค์กรที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่ตัวเองปฏิบัติอยู่ กรณีนี้อาจจะไม่ถือว่าเป็นการรับสินบนแต่อาจจะเป็นการผิด Code of conduct หรือทำให้ภายนอกมองว่าเป็นการกระทำที่ผิดจริยธรรม

- การตัดสินใจในหน้าที่เกี่ยวกับการเมืองและมีเงินมาเกี่ยวข้อง (Voting with a pecuniary interest) ในกรณีที่ข้าราชการ/นักการเมืองจะต้องลงคะแนนในเรื่องที่มีผลเกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากนั้น หากข้าราชการ/นักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว ก็ต้องงดสิทธิในการลงคะแนนเสียง

(4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังจากพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ราชการ (post-office employment restrictions) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับ (confidential information) ภายในของทางราชการที่ตนทราบไปใช้ประโยชน์ภายหลังที่ตัวเองพ้นจากตำแหน่งทางราชการแล้ว รวมถึงการป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว (former association with government)

นอกจากกลไกดังกล่าวแล้ว ธีรภัทร เสรีรังสรรค์³⁰ เห็นว่า ยังจำเป็นต้องมีกลไกบังคับใช้ (enforcement) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับดูแล เพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบเกิดขึ้น ก็ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในบรรดากลไกต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ควบคุมหรือป้องกันการกระทำในลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวข้างต้น อาจแยกพิจารณาได้เป็นดังนี้

³⁰ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริต,

(1) กลไกควบคุมภายในที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ คือ การใช้ความดีงาม ความมีคุณธรรมและจริยธรรมที่มีอยู่ในตัวมนุษย์เป็นสิ่งบ่งบอกหรือชี้แนะว่าสิ่งใดควรทำหรือไม่ควรทำ ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ความมีคุณธรรมและจริยธรรมที่มีอยู่ในตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะช่วยทำให้การตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ในแต่ละครั้งว่าการตัดสินใจกระทำการในกรณีใด ๆ เป็นการกระทำที่เป็นไปในทางที่จะทำให้ตนมีความสง่างาม มีเกียรติ ศักดิ์ศรี ความศรัทธาหรือไม่ อย่างไรก็ตามแต่อาจมีบางกรณีที่คุณธรรมจริยธรรมที่มีอยู่ในตัวของเจ้าหน้าที่รัฐมีไม่มากพอที่จะไปตัดสินใจได้ว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ควรทำหรือไม่ควรทำ ในสังคมหรือในองค์กรของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องช่วยกันจัดทำมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในองค์กรนั้นยึดถือเป็นหลักในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนในกรณีต่าง ๆ ได้ หากมีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืน ไม่สอดคล้องกับจรรยาบรรณที่ได้กำหนดขึ้น องค์กรของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีมาตรการลงโทษ อาจเป็นการลงโทษตามกฎหมายโดยกำหนดให้การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนจรรยาบรรณเป็นความผิดและมีโทษทางวินัย การพ้นจากตำแหน่ง หรือใช้การมีคุณธรรม จริยธรรมเป็นคุณสมบัติที่จะนำมาพิจารณาในการเลื่อนขั้น ระดับ ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

(2) กลไกควบคุมภายนอก คือ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ได้กำหนดให้การกระทำในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ และเป็นความผิดที่จะต้องรับโทษอย่างไร การใช้กลไกควบคุมในลักษณะนี้อาจทำให้มีปัญหาต่อการนำเอาการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมบางรูปแบบ มากำหนดให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย เพราะการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ไม่เกื้อกูลประโยชน์แก่ผู้มอบอำนาจให้ตน แต่การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมบางรูปแบบดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่แต่อย่างใด เช่น กรณีการรู้ข้อมูลลับภายในองค์กรแล้ว (Inside Information) ไปแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยไม่มีส่วนของการดำเนินการใด ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้ประโยชน์นี้เลย นอกจากนั้นการที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำในบางลักษณะเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมนั้น บางครั้งก็อาจสร้างปัญหาต่อการดำเนินการปราบปรามการทุจริต เช่น กรณีการรับทรัพย์สินโดยธรรมจรรยา ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินจากบุคคลใดได้หรือไม่ มากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม อาจทำให้เป็นการยากต่อการตรวจสอบว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทรัพย์สินจากบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เป็นการให้ทรัพย์สินโดยธรรมจรรยาหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยเหตุนี้การกำหนดให้มีจรรยาบรรณให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่บางลักษณะไว้เป็นแนวทางปฏิบัติก็อาจช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้ เช่น

การกำหนดให้มีจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่ออกเอกสารสิทธิที่ดิน เจ้าหน้าที่ประเมิน ภาษีสรรพากร ภาษีศุลกากร การใช้อำนาจเสนอกฎหมายของข้าราชการการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนอกจากมีการบัญญัติในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและเพื่อเสริมสร้างควมมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ซึ่งเป็นการยืนยันถึงความจำเป็นของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีกลไกทั้งสองลักษณะ ดังกล่าวข้างต้น

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในต่างประเทศ

การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการใด ๆ ในลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น เป็นหลักการที่ได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติในหลายประเทศ บางประเทศก็ได้กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา เช่น สหรัฐอเมริกา (18 USC มาตรา 207 และมาตรา 208) ฝรั่งเศส (ประมวลกฎหมาย มาตรา 432-12 และมาตรา 432-13) แต่บางประเทศกำหนดไว้เป็นจริยธรรม เช่น อังกฤษ (Questions of Procedure for Ministers) หรือ แคนาดา (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders)³¹

สหรัฐอเมริกา

ตามมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร (Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch)³² ได้มีข้อกำหนดไว้ในส่วนต่าง ๆ และมีสาระสำคัญ คือ

1) หลักปฏิบัติทั่วไป (General principle) คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อรัฐบาล รัฐธรรมนูญ กฎหมายและความมีจริยธรรม ยิ่งกว่าการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคล และเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีความเชื่อมั่นในความมีคุณธรรมของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องให้ความเคารพต่อหลักจรรยาบรรณที่ได้กำหนดไว้

³¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544, หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/0018 ลงวันที่ 9 มกราคม 2545

³² The U.S. Office of Government Ethics, Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch,

2) การรับของขวัญจากบุคคลภายนอก (GIFTS FROM OUTSIDE SOURCES) เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงถือปฏิบัติตามข้อห้ามเกี่ยวกับการรับของขวัญที่ไม่ใช่เป็นของทางราชการ กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจรับเอาของขวัญที่มีวัตถุประสงค์ของการให้เป็นเพราะการมีตำแหน่งหน้าที่ หรือจากแหล่งที่มีผลประโยชน์หรือที่เรียกว่าแหล่งต้องห้าม (prohibited sources) ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจเรียกหรือโน้มน้าวใจให้มีการเสนอให้ของขวัญเพื่อเป็นการตอบแทนจากการที่ตนได้ใช้อิทธิพลให้มีการปฏิบัติหน้าที่การงาน รวมทั้งไม่สามารถรับของขวัญบ่อยครั้งจนทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ส่วนตัว

มีข้อยกเว้นในเรื่องการให้ของขวัญ คือ ของขวัญที่ไม่ใช่เงินสดหรือดอกเบี้ยมีมูลค่า \$ 20 หรือน้อยกว่าจากแต่ละแหล่งและโอกาส มูลค่าโดยรวมของของขวัญที่ได้รับจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด ภายใต้อำนาจหน้าที่ของข้อนี้จะต้องมีมูลค่าไม่เกินกว่า \$ 50 ในรอบปีปฏิทิน

3) การรับของขวัญระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน (GIFTS BETWEEN EMPLOYEES) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจมอบของขวัญให้แก่ผู้บังคับบัญชาและไม่อาจรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่ได้รับเงินเดือนน้อยกว่า ทั้งนี้เว้นแต่เป็นไปตามพฤติการณ์ที่กำหนดไว้ คือ

การมอบของขวัญให้แก่ผู้บังคับบัญชา สามารถทำได้ ถ้าของขวัญที่ไม่ใช่เงินสดมีมูลค่าไม่เกิน \$ 10 การเลี้ยงอาหารและเครื่องดื่มที่เป็นการออกเงินร่วมกันในสำนักงาน การให้การต้อนรับเป็นการส่วนตัวที่บ้านเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะเดียวกันกับที่ให้กับมิตรสหาย การให้ของขวัญที่มีส่วนเกี่ยวเนื่องกับการให้การต้อนรับเป็นการส่วนตัวซึ่งเป็นตามโอกาสทางประเพณี และการระงับการโยกย้าย (transferred leave) ที่กำหนดว่าไม่ได้เป็นเรื่องที่ให้ผู้บังคับบัญชาคนปัจจุบันเป็นผู้ดำเนินการ (an immediate superior)

ในโอกาสพิเศษและนาน ๆ ครั้ง การรับของขวัญอาจเป็นเรื่องที่ทำได้ตามความเหมาะสมของโอกาสนั้น ๆ โอกาสดังกล่าวนี้ให้รวมถึงสถานการณ์ที่เป็นเรื่องสำคัญของส่วนบุคคล เช่น การแต่งงาน เจ็บป่วย หรือการเกิด หรือการนำเด็กมาเลี้ยง หรือในโอกาสที่ความสัมพันธ์ในฐานะของการเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาสิ้นสุดลง เช่น การเกษียณ การลาออก และการโยกย้าย

เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจชักชวนหรือสนับสนุน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามความสมัครใจ ที่จัดให้มีของขวัญในลักษณะ เช่น การเลี้ยงอาหารและเครื่องดื่มที่เกิดจากการออกเงินร่วมกันของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานตามจำนวนที่พอแก่พิธีการแก่ผู้บังคับบัญชาตามโอกาสที่จะเกิดขึ้นนาน ๆ ครั้ง

4) การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ทางการเงิน (CONFLICTING FINANCIAL INTERESTS) คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องห้ามดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาในการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นการส่วนตัวหรือมีส่วนสำคัญที่จะดำเนินงานของทางราชการซึ่งทำให้มีผลประโยชน์ทางการเงินของตน และรวมถึงผลประโยชน์ทางการเงินของกลุ่มสมรสและบุตร หุ่นส่วน

หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ ผู้ดูแลทรัพย์สิน หุ่นส่วน หรือลูกจ้าง และแก่บุคคล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เจรจาหรือดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างที่จะเกิดขึ้นในโอกาสต่อไป

การมีผลประโยชน์ทางการเงินหลายลักษณะที่เป็นการยกเว้นตามข้อห้ามดังกล่าว ทั้งรวมถึงผลประโยชน์ทางการเงินในตลาดหลักทรัพย์ที่มีมูลค่า \$ 15,000 หรือน้อยกว่า หรือผลประโยชน์ในกองทุนรวมหรือหน่วยลงทุนในทรัสต์ต่าง ๆ โดยไม่มีข้อกำหนดถึงมูลค่าในหน่วยงานของรัฐเอง อาจห้ามหรือกำกับการถือครองการมีผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือกลุ่มเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานก็ได้ ทั้งอาจมีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการกำชับและมีผลถึงคู่สมรสและบุตรด้วยก็ได้

สำหรับกลไกที่นำมาใช้ในการแก้ไขเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ในทางการเงิน (Remedies for Financial Conflicts of Interests) ประกอบด้วย

- Recusal คือ การถอนตัวหรือการกำหนดให้เป็นคุณสมบัติที่ต้องห้าม ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ทำในสิ่งที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม
- Waivers คือ การสละสิทธิ ซึ่งมีหลายลักษณะที่อาจเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย นอกจากนี้อาจเป็นข้อกำหนดในส่วนบุคคลที่ให้การสละสิทธินั้นสามารถทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในกรณีเห็นว่าเรื่องที่ขัดกันนั้นไม่เป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญ
- Divestiture คือ การปลดภาระหรือการขายบรรดาทรัพย์สินทั้งหมดที่จะทำให้เกิดการขัดกันของประโยชน์
- Trust เป็นกรณีที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทรัพย์สินเป็นจำนวนมากและดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ทรัสต์นี้อาจมีความจำเป็นจะต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่ต้องทำประการหนึ่งคือการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมอบอำนาจการจัดการทรัพย์สินให้แก่ผู้มีอำนาจจัดการทรัพย์สินที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานดังกล่าว

5) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ลำเอียง (IMPARTIALITY IN PERFORMING OFFICIAL DUTIES) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาว่าการไม่ลำเอียงนั้นก่อให้เกิดความสงสัยได้หรือไม่ต่อการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของบุคคลและการดำเนินงาน การปล่อยให้มีอคติ การทำสัญญา การอนุมัติ การอนุญาต การจดทะเบียนหรือเงินกู้ เป็นตัวอย่างของกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลฝ่ายต่าง ๆ และจะมีผลทำให้มีการขัดแย้งทางการเงินของสมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมี “ความสัมพันธ์ที่ซ่อนเร้น” เป็นหรือทำการแทนบุคคลที่เกี่ยวข้องเรื่องดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปได้ว่าทำให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สมควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของตน

บุคคลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมี “ความสัมพันธ์ที่ซ่อนเร้น” เช่น บุคคลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำธุรกิจด้วย บุคคลในครอบครัวหรือญาติสนิท คู่สมรส บิดามารดา เด็กที่อยู่ในความอุปการะ บุคคลในปีที่แล้ว ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ปฏิบัติตนในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ ผู้ดูแลทรัพย์สิน หุ่นส่วน ตัวแทน ที่ปรึกษา คู่สัญญาหรือลูกจ้าง เป็นต้น

6) การรับทำงานอย่างอื่น (SEEKING OTHER EMPLOYMENT) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจเข้าร่วมดำเนินกิจการใด ๆ ของทางราชการที่มีผลกระทบถึงประโยชน์ของบุคคลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทำงานให้ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจ ตกลงในเรื่องงานจ้าง ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของงานจ้างและ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้สนองตอบโดยไม่ได้ปฏิเสธ และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ติดต่อกับผู้ว่าจ้างถึงเรื่องที่มีความเป็นไปได้ของงานที่จ้าง แต่มีกรณีที่ถือว่าไม่อาจถือได้ว่าเป็นการรับงานจ้างจากภายนอก คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ว่าจ้างได้ปฏิเสธถึงความเป็นไปได้ของงานจ้างและการเจรจาที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของงานจ้างได้ยุติลง หรือเมื่อผ่านไปสองเดือนนับแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้มีหนังสือ ทางราชการให้ดำรงในตำแหน่งเดิมและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ได้รับสิ่งที่เป็นการแสดงความสนใจ จากผู้ว่าจ้าง

7) การใช้ตำแหน่งโดยมิชอบ (MISUSE OF POSITION) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองหรือบุคคลอื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช่ ตำแหน่ง ยศ หรืออำนาจหน้าที่ขู่เข็ญหรือโน้มน้าวใจเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือคนอื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องไม่ใช่หรือยอมให้มีการใช้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนและเป็นข้อมูลที่ไม่เป็น การเปิดเผยทั่วไป เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ตนเองหรือผู้อื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ทรัพย์สินของ ทางราชการเฉพาะที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ทรัพย์สินดังกล่าวรวมถึงวัสดุ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสารและทรัพย์สินอื่นใดที่จัดหาโดยใช้เงินงบประมาณของทางราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจใช้เวลาของทางราชการทำอย่างอื่น

8) การมีกิจกรรมภายนอก (OUTSIDE ACTIVITIES) เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกจำกัด ในเรื่องการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมภายนอกได้ ไม่อาจไปรับจ้างทำงานภายนอกหรือ เข้าไปเกี่ยวข้องกิจกรรมภายนอกที่ก่อให้เกิดการขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตน กิจกรรมที่มีลักษณะขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ที่มีกฎ ระเบียบในหน่วยงานของตนกำหนดไว้ หรือ หากการดำเนินกิจกรรมนั้นเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่ง

9) การทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ (POST EMPLOYMENT) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถือปฏิบัติตามข้อห้ามทำกิจกรรมภายหลังการพ้นจากหน้าที่ราชการ มีข้อห้ามสองลักษณะ ที่เป็นเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลเฉพาะ กลุ่ม คือ ถ้าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมีลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องของบุคคลและเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องห้ามดำเนินการในลักษณะเดียวกันแทนบุคคลใด ๆ กับหน่วยงานของรัฐ

และหากเรื่องนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงปีสุดท้ายของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องห้ามดำเนินการในลักษณะเดียวกันภายในเวลาสองปีหลังที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้นในส่วน of เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงก็มีข้อห้ามในลักษณะที่เรียกว่าเป็นช่วงแช่แข็ง (cool off period) คือ ภายในหนึ่งปีหลังพ้นจากการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไม่อาจไปปรากฏตัวหรือติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานเดิมของตนในนามของบุคคลอื่น โดยมีความประสงค์ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้อง

สหราชอาณาจักรอังกฤษ

ประมวลจริยธรรมและแนวทางปฏิบัติของรัฐมนตรี (Ministerial Code : a Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers)³³ ในคำอารัมภบทของประมวลกฎหมายนี้ Tony Blair นายกรัฐมนตรี ได้กล่าว โดยมีความตอนหนึ่งว่า “ในการออกประกาศประมวลฉบับนี้ ข้าพเจ้ามีความตั้งใจที่จะช่วยให้เห็นถึงความตั้งใจอันแน่วแน่ของข้าพเจ้า ในอันที่จะสร้างพันธะของความเชื่อมั่นระหว่างประชาชนชาวอังกฤษกับรัฐบาลของพวกเขา เราทั้งหมดจะรับใช้อย่างสุจริตใจและคำนึงผลประโยชน์ของผู้ซึ่งได้ไว้วางใจให้เราเข้ามาสู่ตำแหน่ง แห่งการมีความเชื่อมั่น”

ตามประมวลดังกล่าวมีข้อกำหนดที่ให้รัฐมนตรีถือปฏิบัติที่สำคัญ คือ คณะรัฐมนตรียึดมั่นในหลักการรับผิดชอบร่วมกัน ปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารเฉพาะส่วนที่ไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าความมีเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร ปี 2000 ต้องให้ความมั่นใจได้ในเรื่องที่ไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของตนกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลเกิดขึ้นหรือปรากฏขึ้น หลีกเลี่ยงการรับของขวัญหรือสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ที่อาจจะหรือเชื่อได้ว่าทำให้มีการต่อรองในเรื่องความยุติธรรมและทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม ไม่ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง

ข้อกำหนดที่ว่าด้วยผลประโยชน์ของรัฐมนตรี (Minister's Private Interests) รัฐมนตรีต้องสร้างความมั่นใจให้ได้ว่า จะไม่มีเรื่องของการขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติหน้าที่การงานและผลประโยชน์ของตนเกิดขึ้นหรือปรากฏขึ้น เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคนที่จะต้องตัดสินใจว่าตนต้องทำอะไรหรือไม่ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการมีความขัดแย้งหรือการมีความคิดในเรื่องการขัดแย้งและทำการป้องกันที่จะเป็นการตัดสินใจนั้น และหากจำเป็นก็ให้แสดงความรับผิดชอบในรัฐสภา และหากเป็นเรื่องที่ยุ้งยากหรือมีข้อสงสัยก็ให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่ในที่สุดแล้ว

³³ <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

ก็เป็นเรื่องความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีที่จะให้การดำเนินชีวิตส่วนตัวของตน อย่างเช่น การไม่ทำให้เกิดคำวิพากษ์วิจารณ์และการตัดสินใจครั้งสุดท้ายคือ การดำเนินการอันใดที่จะให้บรรลุถึงความประสงค์ของพวกเขา รัฐมนตรีต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งประโยชน์ระหว่างหน้าที่ที่ตนปฏิบัติกับการประกอบธุรกิจของเอกชน รัฐมนตรีต้องลาออกจากการดำรงตำแหน่งใด ๆ เมื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องไม่รับของขวัญหรือประโยชน์ใด ๆ ที่ทำให้การปฏิบัติตามระเบียบย่อหย่อน ฯลฯ

นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายนี้ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องถือปฏิบัติตามหลัก 7 ประการในการปฏิบัติหน้าที่ (the Seven Principles for Public Life) ที่ Committee on Standards in Public Life ได้กำหนดไว้ด้วย คือ

- ไม่คำนึงถึงตนเอง (Selflessness) ผู้ดำรงตำแหน่งจะใช้อำนาจตัดสินใจ (decision) เฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเท่านั้น จะไม่ใช้อำนาจตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อตนเอง ครอบครัวและพรรคพวกของตน
- ความมีคุณธรรม (Integrity) ผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สร้างการมีผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดกับบุคคลหรือองค์กรภายนอก ที่อาจมีผลกระทบต่อความมีอิสระ (influence) ต่อการทำงานของตน
- ไม่ถือเอาประโยชน์ส่วนบุคคล (Objectivity) ผู้ดำรงตำแหน่งต้องตั้งมั่นอยู่บนความดีในการปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี รวมทั้งการแต่งตั้ง การตกลงทำสัญญา หรือการให้ความเห็นใด ในลักษณะเป็นการมอบให้เป็นรางวัลหรือประโยชน์แก่บุคคลใด
- ความรับผิดชอบ (Accountability) ผู้ดำรงตำแหน่งต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจและต่อการกระทำใด ๆ ที่มีผลต่อสาธารณะ และเสนอตนเองให้ไปสู่การพิจารณาใด ๆ ที่เหมาะแก่การดำรงตำแหน่งของตน
- การเปิดเผย (Openness) ผู้ดำรงตำแหน่งเท่าที่เป็นไปได้ต้องเปิดเผยถึงสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจ ทั้งต้องระบุถึงเหตุผลของการตัดสินใจ และการจำกัดการให้ข้อมูลให้เป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม
- ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) ผู้ดำรงตำแหน่งมีหน้าที่ต้องเปิดเผยถึงประโยชน์ส่วนบุคคล และต้องดำเนินการเพื่อกำจัดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นให้เป็นไปในทางที่เป็นการรักษาประโยชน์ส่วนรวม
- ความเป็นผู้นำ (Leadership) ผู้ดำรงตำแหน่งต้องส่งเสริมและสนับสนุนหลักการดังกล่าวข้างต้นเสมือนหนึ่งว่าตนเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่าง

ประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน ปี 2549 (The Civil Code Service)³⁴ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายเดียวกันนี้ที่เคยประกาศใช้ในปี 2533 ซึ่งมีข้อกำหนดในหมวดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- หมวดว่าด้วยความมีคุณค่าของข้าราชการ (Civil Service Values) ได้กำหนดไว้คือ ข้าราชการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นส่วนสำคัญของรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรอังกฤษ นับแต่วันที่ได้มีการพัฒนาและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติและในการสนองต่อสาธารณชน ข้าราชการพลเรือนมีความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีซึ่งมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ข้าราชการพลเรือนได้รับแต่งตั้งด้วยคุณความดี (merit) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เป็นธรรมและเปิดเผย และได้รับการคาดหวังว่าจะใช้บทบาทของตนด้วยความเสียสละและความผูกพันกับความเป็นข้าราชการพลเรือนและแก่นแท้ของคุณค่าของคุณคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ถือเอาประโยชน์ส่วนตน (objective) และปราศจากความลำเอียง

- หมวดว่าด้วยมาตรฐานความประพฤติ (Standard of Behaviours)
- ความมีคุณธรรม (Integrity) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและมีความรับผิดชอบ ปฏิบัติเยี่ยงมืออาชีพและเกิดความเชื่อมั่นแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดความรู้สึกที่ดีให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการเท่าที่ทำได้ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความรับผิดชอบ

ข้าราชการต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่ เช่น การใช้ข้อมูลที่ตนได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนบุคคลหรือบุคคลใด ไม่รับของขวัญหรือสิ่งอำนวยความสะดวกหรือประโยชน์อื่นใด จากบุคคลซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นการให้ด้วยมีเจตนาให้ข้าราชการผ่อนปรนในเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการรักษาความยุติธรรมและความเป็นธรรม ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ให้หน้าที่นี้มีผลถึงภายหลังพ้นจากการเป็นข้าราชการแล้วด้วย

- ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) คือ ข้าราชการต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและความน่าเชื่อถือในประเด็นที่เกี่ยวข้องและจัดการแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และใช้ทรัพยากรภายใต้กรอบแห่งอำนาจหน้าที่และความประสงค์ที่ทางราชการกำหนด

ข้าราชการต้องไม่หลอกลวงหรือใช้ความรู้ชักนารัฐมนตรี รัฐสภา หรือ บุคคลอื่นใดไปในทางที่ผิด หรือไม่อยู่ใต้อิทธิพลที่เกิดจากความกดดันที่ไม่เหมาะสมหรือจากความคาดหวังที่จะให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนบุคคล

³⁴ <http://www.civilservice.gov.uk/publication/doc/cscod.doc>

- ไม่ถือเอาประโยชน์ส่วนตัว (Objectivity) ข้าราชการต้องให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะ รวมทั้งการเสนอแนะต่อรัฐมนตรี ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักฐานและมุ่งเสนอถึงความจริง ต้องตัดสินใจเรื่อง ด้วยคุณความดี และ การได้รับคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีอาชีพ

ข้าราชการต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงหรือข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องเมื่อมีการให้ข้อเสนอแนะหรือเมื่อต้องมีการตัดสินใจ หรือ เลิกสมมติฐานที่ได้นำมาปฏิบัติที่ได้มีการตัดสินใจให้ดำเนินการแล้ว โดยการบ้ายเบี่ยงไม่ยอมปฏิบัติหรือละเว้นที่มีการปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องที่เกิดจากการตัดสินใจแล้วแต่ต้น

- ความไม่ลำเอียง (Impartiality) ข้าราชการต้องมีความรับผิดชอบตามวิถีทางที่ยุติธรรมและสะท้อนให้เห็นได้ถึงความเสมอภาค และข้าราชการต้องไม่ทำการในลักษณะเป็นการเอนเอียงโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการเลือกที่รักมักที่ชัง ทั้งต่อตัวบุคคลหรือผลประโยชน์

- ความไม่ลำเอียงทางการเมือง (Political Impartiality) ข้าราชการต้องปฏิบัติต่อรัฐบาลให้สุดความสามารถของตน ในหนทางที่จะผดุงไว้ซึ่งความไม่เอนเอียงทางการเมืองและเป็นไปตามแนวทางที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ ไม่ว่าตัวข้าราชการเองจะมีความเชื่อมั่นในทางการเมืองไปในทางใด การรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า ตัวข้าราชการสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในแบบเดียวกันกับบุคคลที่ข้าราชการมุ่งหวังจะให้ป็นรัฐบาลในอนาคต

ข้าราชการต้องไม่ตัดสินใจทำการใดๆ ที่มาจากการตัดสินใจของพรรคการเมือง หรือใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง ใช้ความเห็นทางการเมืองของตนในการตัดสินใจให้ข้อเสนอแนะหรือทำการใด ๆ

แคนาดา

ตามกฎหมาย Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders 2006³⁵ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องถือปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้

มาตรฐานทางจริยธรรม (Ethics Standard) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องกระทำการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและถือปฏิบัติตามมาตรฐานสูงสุดของการมีจริยธรรม เพื่อให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นและเชื่อถือในความมีคุณธรรม ไม่ยึดประโยชน์ส่วนตัวและไม่ลำเอียงในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

การให้ความสำคัญต่อสาธารณชน (Public Scrutiny) ผู้ดำรงตำแหน่งมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนและจัดการเรื่องส่วนบุคคลให้เป็นไปในทางที่เป็นการให้ความสำคัญอย่างใกล้ชิดกับสาธารณชน

³⁵ http://www.parl.go.ca/oec/en/public_office_holders/conflict_of_interest

การตัดสินใจ (Decision Making) ผู้ดำรงตำแหน่งในอันที่จะให้บรรลุถึงการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้ดำเนินการทุกเรื่องด้วยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและคำนึงถึงความดีงาม

ประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest) ผู้ดำรงตำแหน่งไม่อาจมีประโยชน์ส่วนบุคคลเกินกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งจะมีผลบางส่วนหรือมีผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และหลังจากนั้น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งจัดการกิจการของตนไม่ให้เข้าไปในทางที่จะก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และหากการขัดแย้งดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ก็ให้ดำเนินการให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

การรับของขวัญ การรับรองและผลประโยชน์ (Gifts, Hospitality and Benefit) ผู้ดำรงตำแหน่งและครอบครัวของตนไม่อาจชวนเชิญหรือรับเอาสิ่งที่เป็นการถ่ายโอนประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเกินไปกว่าการให้ของขวัญตามโอกาส การรับรองตามประเพณี การให้ประโยชน์อื่นใดที่มีคุณค่าตามพิธีการ ถ้าหากการถ่ายโอนนั้นไม่มีความมุ่งหมายที่จะเป็นการบังคับตามสัญญาหรือสิทธิทางทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง

การได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ (Preferential Treatment) ผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือความเป็นส่วนบุคคล (private entities) หรือบุคคลที่จะมีผลทำให้มีการปฏิบัติเป็นการพิเศษกับบุคคลใด

การใช้ข้อมูลภายใน (Inside Information) ผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่แสวงหาประโยชน์จากการที่ตนได้รู้ข้อมูลจากการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ซึ่งข้อมูลนั้นไม่ได้จัดไว้ให้สาธารณชน

การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ (Government Property) ผู้ดำรงตำแหน่งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ใช้หรือยินยอมให้ใช้ทรัพย์สินใด ๆ ของทางราชการหรือที่ทางราชการเช่ามา เพื่อการใด ๆ ที่เป็นการนอกเหนือการดำเนินการที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ

การทำงานหลังจากพ้นตำแหน่ง (Post-Employment) หลังจากพ้นตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่ทำการใดในลักษณะเดียวกันกับที่เคยอยู่ในตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์

การระดมทุน (Fundraising) ผู้ดำรงตำแหน่งไม่ชวนเชิญให้มีการระดมทุนเป็นการส่วนตัวจากบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือบริษัทใด ๆ ซึ่งการระดมทุนนั้นจะมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีพันธะที่ไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้

การให้ความเคารพต่อการถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย (Respect for Administration of the Code) ผู้ดำรงตำแหน่งต้องให้ความเคารพต่อการดำเนินการประมวลกฎหมายนี้และปฏิบัติตามความเหมาะสมในอันที่จะก่อให้เกิดการผูกมัดตามความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรมที่ให้มีการดำเนินการในเรื่องใด ๆ

สำหรับกลไกที่นำมาใช้ควบคุมการมีจริยธรรมตามหลักการประเพณีปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะดังกล่าว มีกำหนดไว้ เช่น การรายงานเรื่องทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 60 วัน นับแต่วันได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องรายงานโดยทำเป็นเอกสารลับเสนอต่อคณะกรรมการจริยธรรม เกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สินและรายได้ของตนในช่วง 12 เดือนก่อนได้รับการแต่งตั้ง การรายงานเรื่องของขวัญ การรับรองและประโยชน์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งหรือครอบครัวได้รับมามีมูลค่ามากกว่า \$ 1,000 จากบุคคลที่ไม่ใช่ญาติ เพื่อน ภายใน 12 เดือน ให้รายงานต่อคณะกรรมการจริยธรรม เป็นต้น

ฝรั่งเศส

ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ เช่น มาตรา 432-13 บัญญัติให้ลงโทษจำคุก 2 ปี และปรับ € 30,000 แก่บุคคลที่เป็นข้าราชการพลเรือนหรือตัวแทน หรือพนักงานฝ่ายปกครองที่ตกลงกระทำการที่ตนมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุมการดำเนินการของธุรกิจเอกชน หรือการทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งกับการประกอบวิสาหกิจของเอกชน หรือโดยการให้บริการ ให้คำแนะนำ หรือการลงทุน หรือได้รับส่วนใด ๆ ในวิสาหกิจดังกล่าว ยังไม่ถึงห้าปี ภายหลังจากการพ้นตำแหน่ง

ความผิดอย่างเดียวกันนี้ให้ใช้กับบุคคลที่ได้ทำงาน ให้คำแนะนำ หรือลงทุนเป็นเงินทุน ร้อยละ 30 ในบริษัทที่มีลักษณะดังกล่าวในวรรคก่อน หรือโดยทำสัญญามีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางดินนัยหรือโดยพฤตินัยในบริษัทดังกล่าว

ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับนิติบุคคลที่รัฐมีส่วนการถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้บทบัญญัติในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะต้องมิสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การห้ามกระทำการอันเป็นเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังดำรงตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมไว้ 2 ลักษณะ คือ การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินกิจการตามที่กฎหมายนี้กำหนด และเรื่องการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา

อย่างไรก็ตามการห้ามกระทำการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ มานานแล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นไปในลักษณะของการกำหนดให้เป็นคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494³⁶ ที่กำหนดห้ามการมีส่วนได้เสียในสัญญากับการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือในกิจการที่กระทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่จะเป็นเพียง ผู้ถือหุ้นของบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเท่านั้น

สำหรับรูปแบบและกลไกของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวอาจพิจารณาได้ ดังนี้

การกำหนดให้เป็นคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย

การห้ามมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือสัมปทานกับองค์กรของรัฐ เป็นกรณีที่มีกฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดให้เป็นสาระสำคัญในเรื่องคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเหล่านั้นที่ห้ามเข้ามีส่วนได้เสียในกิจการของหน่วยงานราชการที่ตนสังกัด หรือในหน่วยงานที่ตนมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลก็ตาม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ห้ามรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ห้ามเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน การห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

ตามกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

³⁶ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ 40 เล่ม 68 30 มิถุนายน 2494

ตามกฎหมายรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ห้ามประธานกรรมการหรือกรรมการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้านครหลวง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้านครหลวง หรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของการไฟฟ้านครหลวง ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดชอบในกิจการเท่านั้น

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังได้กล่าวในตอนต้น ก็มีการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี ห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี และห้ามรับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา ก็ได้กำหนดไว้ในลักษณะเป็นการห้ามเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น

การห้ามมีส่วนได้เสียในธุรกิจเอกชน เช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดไว้ในลักษณะเป็นการห้ามกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ดำรงตำแหน่งหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในด้านสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม และไม่ประกอบอาชีพ

หรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ เป็นต้น

การรับของขวัญ

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สิน หรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา การห้ามในลักษณะดังกล่าวกฎหมายให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม และต่อมา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543³⁷ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

(1) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ คือ รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ ซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคลแต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

นอกจากนี้ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ซึ่งนอกจากจะได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ของขวัญ” ว่าให้หมายความถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่กันเพื่ออรรถาธิบายไมตรี และให้หมายความรวมถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้เป็นรางวัล ให้โดยเสน่หาหรือเพื่อการสงเคราะห์ หรือให้เป็นสินน้ำใจ การให้สิทธิพิเศษซึ่งมิใช่เป็นสิทธิที่จัดไว้สำหรับบุคคลทั่วไปในการได้รับการลดราคา ทรัพย์สินหรือการให้สิทธิพิเศษในการรับบริการหรือความบันเทิงตลอดจนการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ว่าจะให้บัตร ตัว

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 118 ก วันที่ 19 ธันวาคม 2543

หรือหลักฐานอื่นใด การชำระเงินให้ล่วงหน้า หรือการคืนเงินไว้ในภายหลัง และยังสามารถให้ความหมายคำว่า “ปกติประเพณีนิยม” ให้หมายความว่า เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้ความหมายรวมถึงโอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจหรือการให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในสังคม

ในระเบียบดังกล่าวมีข้อกำหนด เช่น

(1) การให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชา โดยกำหนดไว้คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชาหรือนุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชา นอกเหนือจากกรณีปกติประเพณีนิยมที่มีการของขวัญแก่กันมิได้ การให้ของขวัญตามประเพณีนิยมดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้ของขวัญที่มีราคาหรือมีมูลค่าเกินจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้สำหรับรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดหรือใช้เงินส่วนตัวใด ๆ เพื่อมอบให้หรือจัดหาของขวัญให้ผู้บังคับบัญชาหรือนุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชาไม่ว่ากรณีใดก็ได้ ผู้บังคับบัญชาจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้นุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชามิได้

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้นุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ ถ้ามิใช่เป็นการรับของขวัญตามกรณีที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ได้แก่ ผู้มาติดต่องานหรือผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะ เช่น ผู้ซึ่งมีคำขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การขอใบรับรอง การขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการร้องเรียน ผู้ซึ่งประกอบธุรกิจหรือมีส่วนได้เสียในธุรกิจที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการได้รับสัมปทาน ผู้ซึ่งกำลังดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุมหรือกำกับดูแล เช่น การประกอบกิจการโรงงาน หรือธุรกิจหลักทรัพย์ เป็นต้น ผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้นุคคลในครอบครัวของตนรับของขวัญจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เฉพาะการรับของขวัญที่ให้แก่ตามประเพณีนิยม และของขวัญนั้นมีราคาหรือมูลค่าไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้สำหรับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญหรือรับของขวัญโดยฝ่าฝืนระเบียบนี้ ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการการเมือง ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นประพฤติปฏิบัติไม่เป็นไปตามคุณธรรมและจริยธรรม และให้ดำเนินการตามระเบียบที่นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการประเภทอื่นนอกจาก (๑) หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย และให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดำเนินการให้มีการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

การทำงานหลังจากพ้นตำแหน่งหน้าที่

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในลักษณะการเป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ การเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ การรับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว รวมทั้งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น การห้ามดำเนินการทั้งหมดในลักษณะเหล่านี้ตามพระราชบัญญัตินี้ยังให้ใช้บังคับกับการดำเนินการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ที่ได้บัญญัติให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้าม

ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนี้ทั้งกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต้องห้ามดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ภายหลังจากการพ้นจากการเป็นกรรมการดังกล่าว ไม่น้อยกว่า 2 ปีด้วย

สรุป การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ จะมีลักษณะที่สำคัญคือ ผู้ที่ต้องห้ามกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุมองค์กรที่ตนสังกัด และได้กำหนดรูปแบบของการห้ามเข้าเป็นคู่สัญญาหรือการมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด และส่วนใหญ่จะเป็นการห้ามในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้น ๆ มิได้เป็นการห้ามภายหลังจากการพ้นตำแหน่งในองค์กรนั้นแล้ว ในขณะเดียวกันจะเป็นการกำหนดแก้ไขปัญหาการกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในลักษณะเป็นการห้ามทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ การห้ามดำรงตำแหน่งหรือมีหุ้นส่วนในธุรกิจของเอกชน การห้ามรับทรัพย์สิน และการห้ามทำงานหลังจากการพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การห้ามในลักษณะเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่ก่อให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม และด้วยเหตุการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมบางรูปแบบไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกฎหมายจึงอาจจำเป็นต้องกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นมาตรการยับยั้งมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันต่อไป