

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะ

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่ได้กำหนดขึ้นมา เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะข้าราชการการเมืองได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางที่ทำให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงสงสัย หรือไม่ให้ความไว้วางใจในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต แต่มาตรการตามกฎหมายดังกล่าวที่มีอยู่ดูเหมือนว่ายังไม่พอที่จะนำมาใช้เยียวยาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อข้าราชการการเมืองได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดขึ้นในสมัยที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้ว แต่ความสำคัญของปัญหาประการนี้ไม่ได้อยู่ที่ว่าการกล่าวนั้นเป็นความจริงหรือไม่ เพราะมีสิ่งสำคัญที่น่าพิจารณายิ่งกว่า คือ กระบวนการหรือมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วในขณะนั้นยังไม่เพียงพอ หรือยังไม่มีหลักประกันที่พอจะทำให้คนไทยได้มีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการการเมืองได้อย่างแท้จริงหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะการมีหลักประกันที่ทำให้ประชาชนสามารถเชื่อมั่นในเรื่องความมีคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

ข้อเสนอแนะ

การปรับปรุงกลไกทางกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

(1) การกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายที่เกิดจากการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้กำหนดให้เฉพาะ “ผู้เสียหาย” เท่านั้นที่สามารถกล่าวหา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ และตามกฎหมายกำหนดให้ “ผู้เสียหาย” หมายถึงผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง จึงทำให้ “ผู้เสียหาย” ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงประชาชนโดยทั่วไป ทั้งที่ในส่วนของจากการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น “ประชาชน” ทั่วไปต้องถือว่าเป็น “ผู้เสียหาย” ด้วย จึงสมควรแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปเป็นผู้เสียหายและสามารถร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการการเมืองทำความผิดเกี่ยวกับเรื่องการขัดกัน

ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์รวมต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้

(2) การกำหนดให้การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะเหตุที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถกล่าวหาหรือเรียนนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรี ในความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมายอาญาและตามกฎหมายอื่น จึงทำให้เป็นปัญหาว่าการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมจะถือว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้ต้องมีการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย

(3) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. เพราะเหตุที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาสาระสำคัญที่มีความประสงค์จะแก้ไขจุดบกพร่องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีรูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น การกำหนดให้การทำ ความผิดตามกฎหมายนี้เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายนี้ ถือได้ว่าเป็นการกระบวนกรที่จะทำให้การดำเนินการในส่วนที่เป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเป็นความจำเป็นสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการในส่วนที่ต้องรับผิดชอบด้วย โดยเฉพาะการดำเนินการที่จะทำให้สาธารณชนได้ตระหนักหรือให้ความสำคัญกับปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม

(4) การให้กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมีผลบังคับใช้กับข้าราชการการเมืองทุกประเภท ไม่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติเท่านั้น เพราะบรรดาข้าราชการการเมืองทั้งหลายสมควรมีมาตรการควบคุมการใช้อำนาจไม่ให้ไปในทางที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในลักษณะเดียวกัน

(5) การกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบทำความเข้าใจในบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เพราะเหตุที่เรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่และมีผลกระทบต่อความมีเสรีภาพส่วนบุคคล อาจเป็นเรื่องที่สร้างความสับสนให้แก่บุคคลที่อยู่ในข่ายต้องถือปฏิบัติ จึงเป็นการสมควรที่หน่วยงาน

ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องควรจะได้เตรียมความพร้อมเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เหล่านี้สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ไม่เกิดความสับสน

การเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมให้มีประสิทธิภาพ

(1) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ สาธารณะทราบ

ปัจจุบันการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมาย ดังกล่าว มีความประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบ ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้การแสดง บัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีให้เอื้อประโยชน์ต่อการนำมาใช้เป็นกลไกเพื่อตรวจสอบในเรื่องการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สินในรายการเงินลงทุนที่ เป็นหลักทรัพ์จดทะเบียนและรับอนุญาต การมีสิทธิและสัมปทานของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและกู่ สมรส ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่สามารถนำมาตรวจสอบการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและ กู่สมรส ในขณะที่เป็นและพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เช่น การตรวจสอบเรื่องการถือหุ้น ในบริษัทที่ทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี การถือหุ้นไม่ว่า โดยตรงหรือโดยอ้อมในบริษัทที่ทำสัญญาสัมปทานกับหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น จึงเป็นการสมควร ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณานำเอาบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบเรื่องการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมด้วย

(2) การรายงานการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่ง ตามกฎหมายว่าการจัดการหุ้นของรัฐมนตรีซึ่งกำหนดให้ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรายงาน การเป็นหุ้นส่วนและการถือหุ้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อ นำเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบต่อไปนั้น ในการเผยแพร่การเป็นหุ้นส่วนหรือการถือหุ้นดังกล่าว สมควรกำหนดให้มีเนื้อหาและทำให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวโดยสะดวก และมีความชัดเจนพอที่จะทำให้สาธารณชนนำไปใช้ตรวจสอบเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้ง ในขณะที่เป็นหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว เช่น กรณีการตรวจสอบการมีหุ้นในบริษัท ที่ทำสัญญากับหน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหรือเคยมีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบ เป็นต้น

การกำหนดให้มีกฎหมายควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

ด้วยเหตุที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนบุคคลหรือต่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น จะขึ้นอยู่กับกลไกควบคุมภายในตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ การมีหรือไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม หรือมีมากน้อยเพียงใด แต่บางครั้งกลไกผลักดันจากภายในดังกล่าวอาจถูกทำให้เบี่ยงเบนเพราะแรงผลักดันจากภายนอกที่มีพลังมากกว่า การกำหนดแนวทางการสำหรับการรักษาความมีคุณธรรมและจริยธรรมไว้ให้คงอยู่ โดยกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ กติกาไว้ในกฎหมาย ระเบียบที่มีสภาพบังคับและมีการลงโทษผู้ฝ่าฝืน ก็จะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรักษาความมีคุณธรรมและจริยธรรมของตนได้

ในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องกำหนดในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญดังต่อไปนี้ไว้ด้วย

(1) การกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชน มีความสุจริต เทียงธรรม เป็นที่เชื่อถือและเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนทั่วไปว่าตนเป็นผู้มีลักษณะดังกล่าว

(2) บรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไว้เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าไม่มีกฎหมาย ระเบียบของทางราชการให้รับไว้ได้ ให้เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว

(3) การไม่เข้ามีส่วนร่วมพิจารณาและตัดสินใจให้มีการดำเนินการในเรื่องใด ๆ ที่มีผลทำให้ตนเองหรือผู้ใกล้ชิดได้รับประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการตัดสินใจนั้น

(4) กำหนดให้มีองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(5) กำหนดให้ศาลแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรมตามแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจพิพากษาคดีการทำความผิดที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ