# บทที่ 1

# ข้อความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) เป็นลักษณะของการกระทำที่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการได้หรือการเสียประโยชน์ฝ่ายหนึ่งย่อมได้แก่การเสียหรือการได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่ง จึงก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวของตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ผลประโยชน์ส่วนตนได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ[1]

ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจในข้อความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ผู้เขียนจึงเริ่มต้นเขียนโดยลำดับความด้วยการกล่าวถึงว่าด้วยเรื่องรัฐและการใช้อำนาจรัฐ และรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนี้

## 1.1 รัฐและการใช้อำนาจรัฐ

คำว่า “รัฐ”[2] มาจากคำในภาษาลาตินที่ว่า “Status” ซึ่งหมายถึง สิ่งที่ยืนอยู่หรือตั้งอยู่ เพื่อหมายถึงหน่วยที่ใช้เป็นกรอบและฐานรองรับอำนาจทางการเมือง ซึ่งความหมายสมัยใหม่ของคำว่า “รัฐ” จะปรากฏชัดเจนขึ้น เมื่อสามารถแยกแยะได้ระหว่างอำนาจกับตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า “กษัตริย์สิ้นพระชนม์แล้ว ขอพระองค์ทรงพระเจริญ” (Le roi est mort. Vive le roi!) ซึ่งหมายความว่า เมื่อกษัตริย์ซึ่งครองราชย์อยู่สิ้นพระชนม์ลงแล้ว รัฐยังคงอยู่และ

---

[1]สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น. 256-257.

[2]ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 33-34.

ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐสืบเนื่องจากกษัตริย์พระองค์เดิม ก็คือ กษัตริย์องค์ใหม่ ซึ่งสืบทอดตำแหน่งจากกษัตริย์พระองค์เดิม ดังนั้น รัฐจึงต้องมีอยู่อย่างถาวรและต่อเนื่อง

### 1.1.1 **รัฐในฐานะรากฐานแห่งอำนาจที่แท้จริง**

การเป็น “รัฐ” จึงเป็นการบ่งบอกถึงสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง[3] ซึ่งได้แสดงถึงบทบาทในตัวเอง ไม่ว่าในทางการเมืองหรือในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์แห่งความถูกต้อง การทำให้รัฐเปรียบเสมือนสิ่งศักดิ์สิทธิ์แสดงให้เห็นถึงขั้วของความร่วมมือกันระหว่างระบบการเมืองและระบบกฎหมาย[4] เมื่อพิจารณาถึงข้อความคิดว่าด้วยรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าถูกสังเคราะห์จากความคิดที่ขัดแย้งกัน ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของการก่อกำเนิดรัฐและเน้นให้เห็นสถานการณ์ทางกฎหมายให้เด่นชัดขึ้น กล่าวคือ ความคิดหนึ่งเห็นว่า รัฐเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในทางสังคมและการเมือง หรือนัยหนึ่งรัฐมีสภาพที่เป็นรูปธรรม คือ เป็นสิ่งที่มีสภาพตัวตนจริงๆ มิใช่เป็นสิ่งที่เป็นตัวตนในทางความคิด และอีกความคิดหนึ่งเข้าใจว่า รัฐเป็นปรากฏการณ์ในทางความคิดหรือรูปแบบทางกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้มีตัวตนในทางเป็นจริงหรือรูปธรรมแต่อย่างใด[5]

เมื่อพิจารณาถึงสังคมที่เรียกว่า “รัฐ” นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นสังคมมนุษย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ (organization) เหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง ถ้าพิจารณาในทางกฎหมาย องค์การนี้มีฐานะเป็นหน่วยในทางกฎหมายคือ มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีการกระทำของตนเองโดยผ่านองค์กร (organ) และมีเจตนาของตนเอง ซึ่งแยกออกต่างหากจากเจตนาของราษฎรแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดังนั้นในด้านหนึ่งรัฐเป็นนิติบุคคลซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยหรือเป็นสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากคนจำนวนมากมารวมกัน แต่รัฐก็มิใช่เป็นเพียงสิ่งที่เป็นตัวตนในทางความคิดหรือในทางกฎหมายเท่านั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “รัฐ” นี้ ยังมีการกระทำที่เป็นปรากฏการณ์ในทางข้อเท็จจริงหรือในทางสังคมและในทางการเมืองอีกด้วย

---

[3]บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 255.

[4]เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 19.

[5]สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 111.

ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าเราจะพิจารณารัฐในทางกฎหมายซึ่งเป็นการมองในแง่รูปแบบทางความคิดก็ดี หรือพิจารณาในสภาพความเป็นจริงซึ่งเป็นการมองในแง่สังคมและการเมืองก็ดี สิ่งที่เราเรียกว่า “รัฐ” จะต้องเป็นปรากฏการณ์ของอำนาจปกครองเหนือกลุ่มคนในอาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง เพราะฉะนั้น ณ ที่ใดที่สิ่งต่อไปนี้ คือ ชุมชน ดินแดน และอำนาจปกครองรวมกันเป็นเอกภาพ ณ ที่นั้น เราเรียกว่า “รัฐ” ดังนั้น รัฐจึงเป็นหน่วยของการปกครองหรือสังคมการเมือง (political community) ที่มีองค์ประกอบกันเป็นสาระสำคัญของรัฐ 3 ประการ คือ ราษฎร หรือกลุ่มของคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ และอำนาจปกครองหรืออำนาจรัฐ[6]

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะดำเนินการต่อไปได้นั้นจะต้องมีอำนาจที่เรียกว่า “อำนาจรัฐ” โดยแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคล จึงทำให้อำนาจรัฐกลายมาเป็นของรัฐ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วรากฐานแห่งอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของรัฐ แต่ผู้ใช้อำนาจนั้นเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบัน โดยตั้งสมมติฐานว่า อำนาจรัฐนั้นเป็นของสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” เป็นการกระทำที่เป็นการจัดตั้งสถาบันให้อำนาจรัฐ ทำให้อำนาจรัฐเป็นสถาบันอิสระออกมาจากตัวบุคคลและเป็นนิติบุคคล ซึ่งปัจจัยที่แสดงว่ามีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมายังรัฐนั้น ได้แก่ การเข้าสู่ตำแหน่งอาศัยความชอบธรรมแห่งกฎหมาย มิได้อาศัยความเก่งกาจ ความกล้าหาญหรือคุณสมบัติเฉพาะตัวต่อไป และความต่อเนื่องของอำนาจรัฐที่จะต้องมีความต่อเนื่องเพื่อแสดงถึงความคงอยู่ของตัวมันเอง รวมทั้งความมีเหตุผลของรัฐซึ่งผู้ปกครองรัฐจะทำการใดไปนั้นต้องทำไปเพื่อส่วนรวมอันจะทำให้ทุกคนในประชาคมนั้นเห็นว่าทำไปเพื่อส่วนรวม ไม่ใช่ทำไปเพื่อตนเอง[7] นั่นย่อมแสดงให้เห็นว่า การแยกภาระหน้าที่ออกจากตัวบุคคลเป็นรากฐานสำคัญที่สุดของรัฐสมัยใหม่มาจนถึงปัจจุบันที่แยก “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่”[8]

---

[6]*เพิ่งอ้าง*, น. 113-114.

[7]เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 44-48.

[8]บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) น. 40.

### 1.1.2 การใช้อำนาจรัฐกับการดำรงตำแหน่งของบุคคลในแต่ละองค์กรผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

เมื่อพิจารณาถึงข้อความคิดจากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะดำเนินการต่อไปได้นั้น รัฐจะต้องมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามกฎเกณฑ์หรือมาตรการที่กำหนดขึ้น ดังนั้น ในฐานะที่รัฐเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใดๆ สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐมีลักษณะสำคัญ[9] คือ ประการที่หนึ่ง การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ ประการที่สอง ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และประการที่สาม การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา

ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำการอยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไขหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้น อาจจะกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง ซึ่งการใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในแง่หนึ่งเพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐทั้งหลาย ในอีกแง่หนึ่งก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่าง

---

[9]บรรเจิด สิงคะเนติ. “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), น. 341-342.

บิดเบือนการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ[10] ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ จะเห็นได้ว่าหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุล (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ[11] นอกจากนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจยังได้เรียกร้องให้มีการจัดการแบ่งอำนาจและแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจเป็นคนละคนอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์[12] ที่ห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในขณะเดียวกัน เนื่องจากอาจเกิดกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกันจากการใช้อำนาจระหว่างองค์กรได้[13]

---

[10]นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “หลักการแยกอำนาจ” (Separation of Power) โดยหลักการนี้มีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อการบรรลุซึ่งภารกิจตามหลักนิติรัฐ เพื่อการบรรลุซึ่งภารกิจตามหลักประชาธิปไตย และเพื่อให้บรรลุซึ่งภารกิจทั้งหลายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 429-438.

[11]บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 343.

[12]ในกฎหมายเยอรมัน มีหลักกฎหมายที่ใกล้เคียงกับหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests) อยู่หลักหนึ่ง คือ Inkompatibilitätsprinzip ที่อาจแปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า Incompatible Principle หรือแปลเป็นภาษาไทยว่า “หลักการขัดกันของหน้าที่” ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน คณิต ณ นคร, “การสวมหมวกสองใบ” ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “การครองตนของนักกฎหมาย: การขัดกันแห่งผลประโยชน์,” งานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 15, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, มีนาคม 2553.

[13]เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 255.

ดังนั้น รัฐจึงต้องมีการกระทำของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยผ่านทางองค์กรของรัฐตามโครงสร้างและภารกิจต่างๆ อันได้แก่ ภารกิจอันแน่นอนตายตัว และอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ เช่น อำนาจในการออกกฎหมายของรัฐสภา อำนาจและภารกิจเหล่านี้ก็จะถูกดำเนินไปโดยผู้ดำรงตำแหน่งที่จะทำการแทนนิติบุคคลและการกระทำเหล่านี้ก็จะถือว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคล ซึ่งอำนาจหน้าที่โดยพื้นฐาน[14] ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามแนวนอนซึ่งสอดคล้องกับภารกิจหลักของรัฐในการที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เอากับประชาชน โดยแบ่งเป็นงานนิติบัญญัติ งานบริหาร และงานตุลาการ และประการที่สอง เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามแนวดิ่งหรือต่างระดับ ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองที่จะนำนโยบายของฝ่ายบริหารออกไปปฏิบัติ การแบ่งเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตของแต่ละอำนาจหน้าที่และเพื่อให้มีการควบคุมการใช้อำนาจ ซึ่งจะเป็นผลให้หลักการตามหลักนิติรัฐเป็นจริงในทางปฏิบัติขึ้นมาได้

### 1.2 รัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เมื่อพิจารณาถึงข้อความคิดจากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจรัฐเป็นการกระทำของรัฐประการหนึ่ง ซึ่งการใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจตรากฎหมายบังคับประชาชน รัฐสภา[15] ในฐานะที่เป็นองค์กรในการบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยรัฐสภาจะตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่ประชาชนตามกระบวนการนิติบัญญัติ อันได้แก่

---

[14]บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, <u>เอกสารประกอบคำอธิบายวิชากฎหมายมหาชนเบื้องต้น</u>, (อัดสำเนา), น. 45.

[15]การปกครองในระบบรัฐสภานั้นแตกต่างจากการปกครองที่มีรัฐสภา กล่าวคือ ทุกประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้น จะมีองค์กรที่เรียกว่า “รัฐสภา” (Parliament) แต่ทุกประเทศที่มีรัฐสภามิใช่ว่าจะใช้รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เสมอไป เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนและมีองค์กรรัฐสภาหรือที่เรียกว่า “สภาคองเกรส” (Congress) แต่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ใช้ระบบรัฐสภา สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาลงมติให้เป็นกฎหมาย การลงนามประกาศใช้กฎหมายและการโฆษณาการบังคับใช้กฎหมาย[16] นอกจากนี้ รัฐสภายังมีอำนาจในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ เช่น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการบริหาร การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา ตลอดจนการมีมติให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ไม่พอใจผลงานในการบริหารประเทศหรือในกรณีทำผิดร้ายแรง (impeachment) ในระบบประธานาธิบดี แต่ในขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็มีอำนาจที่จะใช้สิทธิโต้แย้ง (veto) ไม่ยอมลงนามในร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้[17] ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดี[18] รัฐสภาจะมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเป็นสำคัญ แต่ไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติไม่ไว้วางใจอย่างระบบรัฐสภา แต่รัฐสภามีอำนาจอื่นนอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบและถ่วงดุลไม่ให้สถาบันอื่นๆ มีอำนาจมากเกินไป ได้แก่ อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อำนาจในการถอดถอนประธานาธิบดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดที่สำคัญ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการโดยประธานาธิบดี อำนาจในการสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงอันจำเป็นในการออกกฎหมายเรื่องต่างๆ การควบคุมนโยบายต่างประเทศ และอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศและการเก็บภาษีอากร เป็นต้น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา[19] รัฐสภาจะทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและในขณะเดียวกันจะทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของ

---

[16]สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5,* น. 215-217.

[17]เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4,* น. 257.

[18]ระบบประธานาธิบดี เป็นระบอบรัฐบาลซึ่งมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด

[19]ในระบบรัฐสภาจึงมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติและบริหารเช่นเดียวกันกับในระบบประธานาธิบดี แต่แตกต่างจากระบบประธานาธิบดีในข้อที่ว่า การแบ่งแยกอำนาจไม่มีลักษณะเคร่งครัดเท่า รัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และมอบหมายให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร ทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, <u>หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น</u>, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2551), น. 147.

ฝ่ายบริหารด้วย ได้แก่ การให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี อำนาจในการควบคุมทางการเงินและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น[20]

### 1.2.1 ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐสภา

โดยหลักการทั่วไป รัฐสภาในรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น 3 ประการ[21] กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงและเป็นงานหลัก ได้แก่ การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การอนุมัติใช้กฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการควบคุมดูแลและตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งแยกออกเป็นการควบคุมด้านนโยบาย การควบคุมตัวบุคคล การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และการควบคุมการบริหารงานโดยทั่วๆ ไปของรัฐบาล และประการที่สาม อำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบและอำนาจหน้าที่อื่นๆ ได้แก่ การสอบสวนหรือศึกษากิจการเรื่องราวใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญ เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม และการให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาและสนธิสัญญา เป็นต้น

#### 1.2.1.1 การตรากฎหมาย

อำนาจในการตรากฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐสภา[22] ซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยกระบวนการนิติบัญญัติมีขั้นตอนแยกได้ 3 ขั้นตอน[23] ได้แก่

---

[20]จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และสนธิ์ บางยี่ขัน, <u>กระบวนการนิติบัญญัติ</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น. 28-32.

[21]มนตรี รูปสุวรรณ, <u>กฎหมายรัฐสภา</u>, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 49.

[22]มีข้อสังเกตว่า ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศก็ยินยอมให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ซึ่งถือว่าเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น

[23]สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5,* น. 215-216.

1. การเสนอร่างกฎหมาย กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สิทธิแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติซึ่งอาจจะกำหนดให้สมาชิกแต่ละคนเสนอหรือเสนอเป็นกลุ่มก็ได้ รวมทั้งอาจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย

2. การพิจารณาลงมติให้เป็นกฎหมาย กล่าวคือ ขั้นตอนนี้ดำเนินการโดยสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น โดยปกติจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 หรือวาระที่ 1 จะพิจารณาในแง่หลักการและเหตุผลที่จะออกกฎหมาย ขั้นตอนที่ 2 หรือวาระที่ 2 จะพิจารณารายละเอียดของกฎหมาย โดยปกติจะตั้งสมาชิกกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่าคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณารายละเอียดก่อนนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ของสภา คณะกรรมาธิการนี้อาจมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้าร่วมด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบ ส่วนขั้นตอนที่ 3 หรือวาระที่ 3 เป็นขั้นตอนของการลงมติให้ความเห็นชอบ ปกติจะพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ ในวาระนี้จะไม่มีการอภิปรายแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนั้นอีกแล้ว แต่จะให้มีการลงคะแนนเสียงอย่างเดียว

3. การตราและการโฆษณาประกาศใช้ กล่าวคือ ขั้นตอนนี้ในบางประเทศแยกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การตรา หมายถึง การลงนามเป็นคำสั่งประกาศใช้บังคับแก่ประชาชน โดยปกติจะกระทำโดยประมุขแห่งรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและขั้นตอนที่สอง คือการนำไปโฆษณาให้ประชาชนได้ทราบซึ่งจะมีผลเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ใช้บังคับประชาชนได้

**1.2.1.2 การควบคุมฝ่ายบริหาร**

ตามแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะถูกควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางบริหารเป็นไปเพื่อประโยชน์กับกลุ่มตนเองหรือใช้อำนาจกลั่นแกล้งคู่ต่อสู้ทางการเมือง เพื่อให้กลุ่มตนได้เปรียบ ในส่วนของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เพื่อเอื้อให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีกลไกและวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้[24]

---

[24]มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, <u>รายงานวิจัยชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล</u>, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า,2546), น. 8-23.

**(1) การตั้งกระทู้ถาม**

การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติทางหนึ่งที่ต้องการจะถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือไม่ การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องงานในหน้าที่ถือว่าเป็นกลไกและวิธีการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างอ่อนที่สุดของสภา และเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการติดต่อและเชื่อมโยงกันอยู่ตลอดเวลาในฐานะผู้ถามและผู้ตอบ ทั้งนี้ เพราะการตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาสามารถกระทำได้ตลอดระยะเวลาที่มีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา ทำให้สามารถได้รับรู้ได้ว่าฝ่ายบริหารได้บริหารราชการแผ่นดินไปในทิศทางใดมีความก้าวหน้าและเกิดผลดีต่อประเทสอย่างไร และมีการบริหารราชการแผ่นดินไปในทางมิชอบก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มหรือพวกพ้องตนเองหรือไม่ การตั้งกระทู้ถามจึงได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

**(2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ**

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนั้นถือเป็นกลไกหรือมาตรการควบคุมและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่รุนแรงและเข้มข้นที่สุดในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารค่อนข้างจะให้ความสำคัญ ทั้งนี้ เพราะกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในส่วนนี้สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้

**(3) การตั้งคณะกรรมาธิการ**

การตั้งคณะกรรมาธิการ[25]เป็นภารกิจของสภาอีกประการหนึ่งที่มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะต้องควบคุมและติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านกลไกระบบคณะกรรมาธิการของสภาดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยอ้อม และผลของการควบคุมไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือสร้างความกังวลใจให้กับฝ่ายบริหารมากนัก โดยหลักการแล้วเป็นการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาญัตติหรือประเด็นปัญหาใดๆ เกี่ยวกับฝ่ายบริหารควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่าย

---

[25]คณะกรรมาธิการของสภามีที่มาจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภา โดยคำนึงถึงหลักการแบ่งงานกันทำหรือเมื่อต้องการความชำนาญในเรื่องเฉพาะด้าน ตามหลักการดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของสภาที่เลือกใช้กรรมาธิการตามความเหมาะสม โดยอาศัยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับที่ได้ให้อำนาจไว้

บริหาร ซึ่งเป็นการสะท้อนและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้น ย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภาที่ต้องการจะให้พิจารณาศึกษาในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ก่อนที่จะนำผลการพิจารณาสรุปเป็นรายงานการพิจารณาศึกษา โดยมติความเห็นชอบของสภาผ่านไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป คณะกรรมาธิการถือว่าเป็นกลไกหลักในการทำงานของระบบสภาและมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ประเด็นหรือผลการพิจารณาของสภาในแต่ละเรื่องเป็นไปอย่างสมบูรณ์และรอบคอบ ระบบคณะกรรมาธิการปัจจุบันได้รับความนิยมและกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ประธานาธิบดี หรือแม้แต่กึ่งประธานาธิบดี ในฐานะที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่กะทัดรัดและคล่องตัวในการย่อยปัญหาของสภา

**(4) การควบคุมการใช้จ่ายเงิน**

การควบคุมการใช้จ่ายเงิน[26] เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชนให้เป็นไปอย่างถูกต้องและโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าการ

---

[26]หลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ หลักการควบคุมการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ลักษณะหนึ่งของหลักการดังกล่าว คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้จะให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน แต่ก็มิได้หมายความรวมถึง ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจริเริ่มการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินได้เอง เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่อยู่ในสถานะที่เหมาะสมที่จะทำการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินนั้น โดยหลักการแล้วควรเป็นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เพราะรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่บริหารประเทศนั้น เป็นองค์กรที่สามารถทราบถึงความจำเป็นว่าจะต้องจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อการใด และรายจ่ายในการใดควรเป็นเงินเท่าไร และด้วยเหตุเดียวกันนี้เองจึงเป็นที่มาของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นิพนธ์ โลหะกุลวิช, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น.75-78.

ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ อาทิ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส จะเข้มงวดไม่ให้ผู้ปกครองหรือฝ่ายบริหารนำงบประมาณซึ่งเก็บมาจากภาษีอากรของประชาชนไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น จึงมีองค์กรหรือกลไกต่างๆ ที่เป็นอิสระในการควบคุมและตรวจสอบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการใช้จ่ายเงินผ่านกระบวนการพิจารณาของสภา ก็คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายความว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีใดๆ ของฝ่ายบริหารก่อนที่จะนำออกไปใช้บังคับนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาก่อน อย่างไรก็ตาม การควบคุมในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติของสภานี้ หากพิจารณาถึงผลของการควบคุมแล้วค่อนข้างจะได้ผลในระดับหนึ่งและเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม ทั้งนี้ เพราะสภามิได้ลงไปควบคุมดูแลถึงในระดับปฏิบัติ จึงถือว่ากลไกการควบคุมการใช่จ่ายเงินในส่วนนี้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์กับประชาชนเท่าที่ควร นอกจากการควบคุมการใช้จ่ายเงินผ่านกระบวนการพิจารณาของสภา ยังมีการควบคุมการใช้จ่ายผ่านองค์กรอิสระ อาทิ โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

**1.2.1.3 การให้ความเห็นชอบ และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ**

การให้ความเห็นชอบ และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญอื่นๆ[27] เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศกฎอัยการศึก การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม และการให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาและสนธิสัญญา เป็นต้น

### 1.2.2 ลักษณะของการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการใช้อำนาจของรัฐสภา

ในโลกของการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำต้องทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงโดยไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตน นอกจากนี้ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเช่นว่านี้ ยังต้องอยู่ภายใต้แนวคิดและกลไกที่มุ่งแยกผลประโยชน์สาธารณะออกจากผลประโยชน์ส่วนตน อันได้แก่ ครอบครัว ญาติพี่น้อง

---

[27]ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิคอนราด อเด็นเนาว์, 2529), น. 1-6-1-7.

บริษัท ห้างร้าน หรือองค์กรให้ได้โดยเด็ดขาดอีกด้วย โดยหลักการของการเมืองการปกครองสมัยใหม่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ควรที่จะดำรงสถานะอันมีส่วนได้เสียหรือสถานะอื่นใดอันอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์สาธารณะได้[28]

การขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับมอบอำนาจมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตนหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่บุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์ หรือเป็นสถานการณ์ที่มีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่นจึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อิทธิพลทางการเมือง นอกจากนี้ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ยังเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่กับผลประโยชน์ส่วนตัว โดยมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือความรับผิดชอบในทางที่ไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้นเป็นการเกิดขึ้นของผลประโยชน์เฉพาะตัวมิใช่เป็นผลลัพธ์จากการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างเดียวเท่านั้น แต่ผลลัพธ์นั้นอาจจะรวมถึงการเกิดผลในทางแทรกแซงก้าวก่ายฐานะหรือสถานะอย่างเป็นทางการของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นในลักษณะที่ทำให้ความเป็นกลางหรือความไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเสียไปด้วย[29] โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ต้องเผชิญกับสิ่งล่อใจมากมายและหลากหลาย ซึ่งสิ่งล่อใจต่างๆ เหล่านี้ล้วน

---

[28]นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์,” บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วารสารจุลนิติ, ปีที่ 6, ฉบับที่ 5, (กันยายน-ตุลาคม 2552), น. 17.

[29]เมธี ครองแก้ว, “ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม: การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย,” วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (มกราคม 2551), น. 36.

แล้วแต่มีอิทธิพลจูงใจเหนือกว่าแรงจูงใจในการทำงานในหน้าที่ให้กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ[30] หรือปล่อยให้สถานะทางการเงินเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ[31]

ดังนั้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ จึงเป็นลักษณะของการกระทำที่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการได้หรือการเสียประโยชน์ฝ่ายหนึ่งย่อมได้แก่การเสียหรือการได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่ง จึงก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวของตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ผลประโยชน์ส่วนตนได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ[32] ซึ่งวัตถุประสงค์ในการป้องกันที่สำคัญก็เพื่อควบคุมและลดความเสี่ยงของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจของผู้พิจารณาทำให้การตัดสินใจหรือการใช้ดุลยพินิจในเรื่องต่างๆ มีความเป็นอิสระและเป็นธรรมมากที่สุด แม้ว่าจะเป็นเรื่องยากที่จะแบ่งแยกผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างเด็ดขาดได้ ก็เนื่องมาจากผลประโยชน์เหล่านี้มีความเหลื่อมล้ำกันและไม่อาจแยกออกจากกันได้ก็ตาม[33] จะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญของกลไกการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ก็คือ การพยายามลดขนาดของอิทธิพลหรือแรงจูงใจอันเกิดจากผลประโยชน์รอง (secondary interest) ไม่ให้มีผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หลัก (primary interest) ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องคำนึงถึงในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ กลไกเหล่านี้ก็ปรากฏเป็นเครื่องมือของนานาประเทศในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ประเด็นสำคัญก็คือว่าเมื่อมีข้อกำหนด

---

[30]Kenneth F. Warren, Administrative Law, (St. Paul: West Publishing, 1988), pp. 228-235.

[31]Sandra William, Conflict of Interest: The Ethics Dilemma in Politics (Vermont: Gower Publishing Company, 1985), p. 114.

[32]สภาร่างรัฐธรรมนูญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1,* น. 256-257.

[33]Terry L. Corpoer, The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, (San Francisco: Jossey-Bass, 1990), pp. 107-118.

หรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ถือเป็นกลไกในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว กลไกเหล่านั้นจะมีสัมฤทธิ์ผลเพียงใดซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด

อย่างไรก็ตาม การใดๆ จะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างแท้จริงได้ จะต้องมีปัจจัยสำคัญคือ ผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นๆ มีอิทธิพลมากจนกระทั่งทำให้ผู้รับผลประโยชน์ดังกล่าวได้ตัดสินใจที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในหน้าที่การงานของตนเองไปเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตัวผู้ให้ประโยชน์[34] ตัวอย่างเช่น นาย ก. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและในขณะเดียวกันก็เป็นเจ้าของบริษัท ข. ซึ่งดำเนินกิจการประกอบรถโดยสารขนาดใหญ่ นาย ก. ได้มีการกำหนดนโยบายในการเพิ่มรถโดยสารในเขตหนึ่งของจังหวัด ค. จำนวน 1,000 คัน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณไปทั้งสิ้น 23 ล้านบาท โดยให้เหตุผลว่าเพื่อแก้ไขปัญหาการคมนาคมที่ไม่ทั่วถึง ดังนั้น นาย ก. จึงได้สั่งการให้บริษัท ข. ประกอบรถโดยสารขนาดใหญ่ขึ้นมาจำนวน 1,000 คัน เพื่อใช้ในนโยบายของตนเอง กรณีดังกล่าวจึงเป็นการชัดเจนว่า การกระทำของนาย ก. นั้นถือเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจากผลประโยชน์ที่นาย ก. ได้รับมีอิทธิพลมากเพียงพอที่ทำให้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองขึ้นเพื่อเอื้อผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมานั่นเอง

ส่วนหลักการที่ใช้ในการตรวจสอบว่าในสถานการณ์ใดจะถือได้ว่าบุคคลนั้นๆ ได้มีการกระทำอันถือได้ว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ กล่าวคือ การที่จะตรวจสอบว่าการที่บุคคลใดๆ ซึ่งได้รับผลประโยชน์มาจากบุคคลภายนอกนั้นเป็นกรณีของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่ ให้พิจารณาว่าการที่บุคคลนั้นๆ ได้รับผลประโยชน์ใดๆ มาส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในการตัดสินใจใดๆ ไปในตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคลดังกล่าวหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการรับประโยชน์ใดๆ ของบุคคลนั้นๆ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของเขาไม่ได้รับความน่าเชื่อถือในการตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่การงาน ก็อาจสรุปได้กรณีนี้กำลังอยู่ในภาวะของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างแท้จริง[35] ตัวอย่างเช่น นาย ง. ดำรง

---

[34]พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “ฝ่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12 -13/2551 (กรณีการจัดรายการโทรทัศน์ของนายสมัคร สุนทรเวช),” รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net (กรุงเทพมหานคร: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2552), น. 266-267.

[35]*เพิ่งอ้าง*, น. 267-268.

ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับเงินบริจาคจาก นาย. ฉ. เจ้าของธุรกิจอาหารแช่แข็งรายใหญ่ เพื่อให้นำไปใช้สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีดังกล่าว มิพักต้องไปพิจารณาว่านาย ง. จะได้นำเอาเงินบริจาคไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินจริงหรือไม่อย่างไร เพียงแค่การรับเงินบริจาคดังกล่าวมาส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของนาย ง. ในการที่จะตัดสินใจใดๆ ไปในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนเอง ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่านาย ง. อยู่ในสถานการณ์ของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่แท้จริงอย่างประจักษ์ชัด

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์สาธารณะจึงเกิดจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการร่วมกัน[36] กล่าวคือ

1. มีผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ เป็นจองตนเองหรือของคนหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เช่น บุคคลในครอบครัวและเพื่อนร่วมวิชาชีพ หรือร่วมรุ่นสถาบันการศึกษา ซึ่งความจริงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือช่วยเหลือบุตรให้ได้งานทำ หรือช่วยธุรกิจครอบครัวไม่ผิด แต่ปัญหาก็คือ ประโยชน์ส่วนตนดังกล่าวมีความขัดแย้งกับการทับซ้อนของประโยชน์ นั่นคือ ตำแหน่งหน้าที่

2. มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งราชการหรือสาธารณะ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะ หน้าที่ และบทบาทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

3. มีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นกลาง หมายถึง สภาพของความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่งจนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนบุคคล การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงการขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจึงเป็นการคอร์รัปชั่นประเภทหนึ่ง เนื่องจากเป็นการแสวงหา

---

[36]สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัย เรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest, 2546), น. 61-62.

ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย และละเมิดจริยธรรม ในสถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ทับซ้อนเข้ามา ส่งผลให้มีการใช้อำนาจไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจ และทำให้ละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบัน และสังคมต้องเสียไป ซึ่งผลประโยชน์ที่เสียไปอาจเป็นประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพ การบริการ ความเป็นธรรมในสังคม ตลอดจนคุณค่าอื่นๆ ที่ดีงาม รวมถึงโอกาสในอนาคต[37]

เมื่อพิจารณาจากการใช้อำนาจของรัฐสภาตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าย่อมมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ อาทิเช่น การเข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณ เพื่อผลประโยชน์แอบแฝงอื่นที่ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณ[38] ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณช่วยให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่างๆ และสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่นๆ สารสนเทศเหล่านี้ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณช่วยให้ทราบแผนการใช้จ่ายด้านต่างๆ ของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยให้ทราบว่ามีแผนการใช้จ่ายอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยงานราชการต่างๆ ช่วยเกื้อกูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคุมและกำกับการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้สารสนเทศดังกล่าวนี้ในการต่อรองทางการเมืองได้ สาสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่นๆ มีประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง

ประการที่สอง ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณมีประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับข้าราชการชั้นผู้นำ ในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตยข้าราชการชั้นผู้นำอาจต้องวิ่งเต้นเข้าหากรรมาธิการงบประมาณเพื่อขอความสนับสนุนในการผลักดันงบประมาณรายจ่ายบางโครงการหรือบางรายให้ผ่านการพิจารณา ในอีก

---

[37]*เพิ่งอ้าง*, น. 15.

[38]รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อนิจลักษณะของการเมืองไทย: เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536), น. 145-149.

ด้านหนึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการงบประมารอาจต้องการความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวกของหน่วยราชการบางหน่วยในการจัดสรรบริการสาธารณะบางประเภทในเขตการเลือกตั้งของตน ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมาธิการงบประมาณกับข้าราชการชั้นผู้นำจึงค่อยๆ พัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนและอาจพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นในอนาคตได้

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณไม่เพียงแต่จะมีสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณสมบูรณ์กว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นๆ เท่านั้น หากยังอยู่ในฐานะที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดันให้โครงการใช้จ่ายบางโครงการลงสู่เขตการเลือกตั้งของตนอีกด้วย ข้าราชการชั้นผู้นำจะเกรงอกเกรงใจกรรมาธิการงบประมาณ เพราะไม่เพียงแต่จะทราบดีว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้จะยังคงดำรงตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณในอนาคตต่อไปอีกหรือไม่ ดังนั้น การโอนอ่อนตามคำร้องขอของกรรมาธิการงบประมาณจึงปรากฏอยู่เนืองๆ ตราบเท่าที่ไม่ผิดระเบียบราชการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณจึงอยู่ในฐานะที่จะสร้างผลงานในเขตการเลือกตั้งของตนได้โดยง่าย ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองอันมีผลต่อการเลือกตั้งในสมัยต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐบาลไปอภิปรายในรัฐสภาเพื่อควบคุมการทำงานของรัฐบาล เรื่องที่จะนำไปอภิปรายจะต้องเป็นความจริง ไม่มีอำนาจหน้าที่นำความอันเป็นเท็จไปอภิปราย การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกรับทรัพย์สินจากผู้อื่น เพื่อแลกกับการจะไม่นำเรื่องการรับสินบนซึ่งไม่เป็นความจริงไปอภิปรายในรัฐสภา จึงไม่ใช่เป็นการเรียกรับทรัพย์สินเพื่อไม่กระทำการในหน้าที่ แต่เป็นความผิดฐานกรรโชก[39] กล่าวคือ ขณะเกิดเหตุจำเลยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี โดยการอภิปรายและตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งใช้บังคับในช่วงเกิดเหตุในวันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จำเลยมีสิทธิที่จะนำเรื่องที่มีข่าวในหนังสือพิมพ์ในทำนองว่า ผู้บริหารบริษัท ท. ติดสินบนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไปอภิปรายในรัฐสภา โดยอภิปรายถึงการกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งการอภิปรายจะต้องเชื่อมโยงไปถึง

---

[39]คำพิพากษาฎีกาที่ 1280/2543 (ศาลยุติธรรม) น. 74-75.

ผู้บริหารบริษัท ท. แต่เรื่องที่จำเลยจะนำไปอภิปรายจะต้องเป็นความจริงหรือจำเลยเชื่อว่าเป็นความจริง จำเลยไม่มีอำนาจหน้าที่นำความอันเป็นเท็จไปอภิปรายในรัฐสภาได้ การที่โจทก์และโจทก์ร่วมอ้างว่าการที่จำเลยพูดขู่เข็ญโจทก์ร่วมเกี่ยวกับเรื่องผู้บริหารของบริษัท ท. ติดสินบนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมนั้น เป็นเรื่องที่จำเลยแกล้งกล่าวหาเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการข่มขืนใจโจทก์ร่วมให้ยอมให้เงินและรถยนต์แก่จำเลย เพื่อแลกกับการที่จำเลยจะไม่นำเรื่องดังกล่าวไปอภิปรายในสภา กรณีตามคำฟ้องไม่ใช่เป็นกรณีที่จำเลยซึ่งมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐได้พบเห็นหรือรู้เห็นความผิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่รับสินบนจากผู้บริหารของบริษัท ท. ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้เกิดขึ้นจริง แล้วจำเลยใช้เหตุผลดังกล่าวมาเป็นข้อต่อรองเรียกรับทรัพย์สินจากโจทก์ร่วมโดยมิชอบเพื่อแลกกับการที่จำเลยจะไม่นำเรื่องดังกล่าวไปอภิปรายในรัฐสภาตามตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีของต่างประเทศ[40] ได้มีกรณีที่สมาชิกรัฐสภาที่ประพฤติมิชอบ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมาธิการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการกับสมาชิกผู้หนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภา พรรคเดโมแครทที่ถูกฟ้องในข้อหานำเงินสำหรับการรณรงค์หาเสียงไปใช้ในเรื่องส่วนตัว รวมทั้งคดีเกี่ยวกับสินบน ข่มขู่ กรรโชกทรัพย์ หลีกเลี่ยงภาษี หรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเดโมแครท ถูกฟ้องในข้อหาเกี่ยวกับสินบน ข่มขู่กรรโชกทรัพย์ ฟอกเงิน ฉ้อฉลผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ขัดขวางความยุติธรรม ร่วมกันกระทำความผิด เป็นต้น

ในเมื่อการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการได้หรือการเสียประโยชน์ฝ่ายหนึ่งย่อมได้แก่การเสียหรือการได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่ง จึงก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น วิธีที่จะรับมือหรือแก้ไขปัญหาการขัดกันของการขัดกันแห่งผลประโยชน์[41] มีดังนี้

1. การขจัดต้นตอของการขัดกันของผลประโยชน์ออกให้หมด กล่าวคือ การกำจัดหรือขจัดต้นตอของผลประโยชน์ดังกล่าวให้พ้นจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง เช่น ไม่ให้รัฐมนตรีที่ดูแลกระทรวงทางด้านธุรกิจมีหุ้น หุ้นส่วน หรือผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจดังกล่าว

---

[40]นิยม รัฐอมฤต และคณะ,<u>จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา การศึกษาเปรียบเทียบ</u>, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), น. 142-144.

[41]เมธี ครองแก้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29,* น. 38-39.

ใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งไม่ให้คู่สมรส ทายาท หรือญาติพี่น้องที่ใกล้ชิด หรือมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวข้องด้วยเช่นเดียวกัน

2. เปิดเผยความเกี่ยวข้องต่างๆ ให้ครบถ้วน กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่อาจจะขจัดต้นตอของผลประโยชน์ทับซ้อนให้หมดโดยสิ้นเชิง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะแสดงความจริงใจในการหลีกผลประโยชน์ทับซ้อน โดยการเปิดเผยหรือแจ้ง (disclose) ความเกี่ยวข้องต่างๆ ที่อาจจะส่งผลต่องานในตำแหน่งหน้าที่ของตนให้ครบถ้วน

3. ถอนตัวจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินวินิจฉัย กล่าวคือ ในการทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีโอกาสเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องตัดสิน หรือวินิจฉัยในลักษณะที่ให้คุณให้โทษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความเกี่ยวข้องเป็นการส่วนตัว ถ้าหากความเกี่ยวข้องดังกล่าว จะมีผลต่อการตัดสินหรือวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งในทางบวกก็ดีหรือในทางลบก็ดี ด้วยเหตุของความเกี่ยวข้องใกล้ชิดดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพึงถอนตัวจาการมีส่วนร่วมในการตัดสินหรือวินิจฉัย เพื่อป้องกันการถูกกล่าวหาว่าตัดสินหรือวินิจฉัยโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อน

4. ให้บุคคลที่สามเป็นผู้ประเมินหรือตัดสิน กล่าวคือ ในบางครั้งความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลอื่น หรือเรื่องอื่นซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณามีความสลับซับซ้อนยากต่อการวินิจฉัยว่าจะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ ในกรณีนี้ อาจจะให้บุคคลที่สามหรือหน่วยงานอิสระภายนอกช่วยประเมินหรือวินิจฉัยว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นจะนำมาซึ่งความเสียหายจากผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่

5. การปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรม กล่าวคือ เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานอย่างตรงไปตรงมา และไม่มีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐแต่ละแห่งอาจจะกำหนดคู่มือการปฏิบัติตนในหน้าที่การงานที่มีความโปร่งใส ถูกต้องตามหลักจริยธรรมหรือเป็นที่รู้จักในคำว่าประมวลจริยธรรม ซึ่งมีบทกำหนดโทษไว้ด้วยหากไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนอย่างเหมาะสมและไม่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

6. การแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวคือ ในการแสดงฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างโปร่งใสและตรงไปตรงมา เพื่อแสดงถึงความบริสุทธิ์ของรายได้และทรัพย์สินของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจจะต้องแสดงอาชีพ และความเกี่ยวข้องในทางธุรกิจอื่นๆ ที่นอกเหนือจากอาชีพหรืองานในหน้าที่หลักด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้และทรัพย์สินโดย

สุจริต และไม่มีผลประโยชน์ซ่อนเร้น สามารถแจ้งแหล่งรายได้ แหล่งลงทุน และความเกี่ยวข้องที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตนให้ทางการทราบได้ทั้งหมด

สำหรับกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ก็คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหามีน้อยที่สุด โดยเครื่องมือประเภทต่างๆ จะถูกใช้กับลักษณะปัญหาในรูปแบบที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการจำแนกวิธีการป้องกันปัญหาการขัดผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมในรูปแบบที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการจำแนกวิธีการป้องกันปัญหาตามช่วงเวลาและวาระที่แตกต่างกัน[42] ดังนี้

1. การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะ ในกรณีของนักการเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนดกัน ได้แก่ สมาชิสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางราชการ เพราะนอกจากจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองหน้าที่ในเวลาเดียวกันให้มีประสิทธิภาพแล้ว ยังอาจเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสัมปทานหรือสัญญาต่างๆ กับรัฐ

2. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง คือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และประเภทที่สอง คือ การแจ้งทรัพย์สินก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง แม้วิธีการเหล่านี้ จะไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรง แต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

3. การกำหนดข้อพึงปฏิบัติ (Code of conduct) เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำ เพื่อให้ถือเป็นจรรยาบรรณในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่สามารถทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อนักการเมืองผู้นั้น และสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครอง ได้แก่

---

[42]*เพิ่งอ้าง*, น. 38-39.

3.1 การรับของตอบแทน (Payments and rewards to members) จะใช้กฎข้อนี้ก็ต่อเมื่อการรับสิ่งของ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือการสร้างชื่อเสียง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเมื่อได้นำอำนาจราชการมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเอง

3.2 การตัดสินใจในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมีเงินมาเกี่ยวข้อง (Voting with a pecuniary interest) ในกรณีที่นักการเมืองจะต้องลงคะแนน (vote) ในเรื่องที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มาก หากนักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว ก็ต้องงดสิทธิในการลงคะแนนเสียง

4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ราชการ (Post-Office Employment Restriction) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับ (confidential information) ภายในหน่วยราชการที่ผู้นั้นทราบ แล้วนำไปใช้ประโยชน์หลังจากออกตำแหน่งดังกล่าวไปแล้ว รวมถึงการป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว

### 1.2.3 **ความสัมพันธ์ระหว่างการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการคอร์รัปชั่น**

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาข้างต้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์นับว่าเป็นปรากฏการณ์ในรูปแบบใหม่ของการคอร์รัปชั่น[43] ซึ่งปรากฏให้เห็นมากขึ้นในยุคที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ประกอบกับรูปแบบในการแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจในโลกสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงมีลักษณะแตกต่างจากการคอร์รัปชั่นในรูปแบบเดิม กล่าวคือ มีลักษณะหรือรูปแบบที่หากพิจารณาในแง่ของตัวบท

---

[43]การคอร์รัปชั่น (corruption) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (misuse of public power for private profit) ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยตัวของมันเองจึงไม่ใช่การคอร์รัปชั่น หากแต่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการกระทำที่ไม่สมควรต่อตำแหน่งหน้าที่หรือการคอร์รัปชั่น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เฉลิมพล นาคสุวรรณ, “การขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 9-11.

กฎหมายแล้วอาจจะไม่สามารถเอาผิดได้หรือกฎหมายอาจจะยังมีความล้าสมัยไม่ครอบคลุม จนทำให้เกิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้ ทั้งนี้ กรณีการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ในนานาอารยะประเทศ[44] ส่วนใหญ่ถือว่าเป็นเรื่องที่ผิดต่อจริยธรรมขัดต่อหลักความเป็นธรรมและระบบการบริหารจัดการที่ดี (good governance) และถือเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการคอร์รัปชั่น อันเป็นมะเร็งร้ายที่บ่อนทำลายความเจริญทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของประเทศ เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเร่งรัดการใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อมุ่งแสวงหากำไร โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนและผลตอบแทนทางสังคมหรือผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมอันนำมาสู่ปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศมีความอ่อนแอ มีโอกาสนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

### 1.2.4 **การขัดกันแห่งผลประโยชน์มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นกับจริยธรรม**

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์นอกจากจะเป็นพื้นฐานของการนำพาไปสู่การคอร์รัปชั่นแล้ว ยังมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นกับจริยธรรม[45] ด้วย กล่าวคือ ในสมัยกรีกโบราณมีแนวคิดทางด้านจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางสังคมว่า “อะไรที่ดีสำหรับตัวเอง ย่อมจะต้องดีสำหรับสังคมด้วย” ดังนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์สำหรับบุคคลกับสิ่งที่เป็น

---

[44] ผลการจัดอันดับดรรชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชั่นของประเทศต่างๆ ทั่วโลกประจำปี พ.ศ. 2552 (Corruption Perception Index 2009) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูงมักจะมีอันดับที่ดีกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่น้อยกว่า

[45] จริยธรรมนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ จริยธรรมส่วนบุคคล และจริยธรรมสาธารณะ ซึ่งจริยธรรมทั้งสองประเภทนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานว่าใครเป็นผู้ครอบงำ หากครอบงำโดยปัจเจกบุคคลเพียงเพื่อกระทำการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของตนเองย่อมเป็นจริยธรรมส่วนบุคคล ตรงกันข้ามหากครอบงำโดยประชาคม ย่อมเป็นจริยธรรมสาธารณะ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วุฒิพงษ์ พาณิชย์สวย, “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542), น. 11-14.

ประโยชน์สำหรับสังคม จึงควรมีความสอดคล้องต้องกัน พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองควรจะมีการประสานกลมกลืนไปกับประโยชน์ต่อสังคมด้วย นั่นคือการรู้จักความพอดีหรือความพอเพียงระหว่างตนเองกับสังคม และการมองสังคมเป็นศูนย์กลางมากกว่าการมองตัวเองเป็นศูนย์กลาง[46]

การขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงถือว่าเป็นจริยธรรมขั้นพื้นฐานของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าวอาจมีความรุนแรงเพียงพอที่สามารถทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ทำผิดต้องพ้นจากตำแหน่งไป อย่างไรก็ตาม การขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยตัวเองแล้วอาจจะไม่ได้เป็นเรื่องที่มีความเลวร้ายมากนักหากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นผู้ที่มีจริยธรรมสูงเพียงพอ สามารถแยกแยะได้ว่าตนเองอยู่ในฐานะหรือตำแหน่งใด อะไรเป็นสิ่งที่สมควรหรือไม่สมควร อะไรคือผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนรวม และประการสำคัญคือจะต้องกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง สามารถที่จะควบคุมไม่ให้ผู้ที่มีสายสัมพันธ์หรือพวกพ้องของตนเองนำเอาความสัมพันธ์ดังกล่าวไปแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมนับว่าเป็นปัญหาทางจริยธรรมและเกี่ยวข้องกับค่านิยมของคนในสังคม ส่วนในการประเมินคุณค่าความประพฤติของบุคคลในแต่ละสังคมอาจให้คุณค่าที่แตกต่างกัน ซึ่งบางสังคมอาจไม่เห็นว่าเป็นการทุจริตหรือเป็นการทุจริตที่ไม่รุนแรง แต่ในขณะที่สังคมที่มีอารยะ (civilized society) ย่อมรับไม่ได้กับพฤติกรรมที่เป็นการละเมิดทางจริยธรรม[47] ซึ่งผู้มอบหมายความเชื่อถือและไว้วางใจจากบุคคลอื่น นอกจากจะต้องยึดมั่นต่อหลักศีลธรรมว่าด้วยความซื่อสัตย์แล้วจะต้องคำนึงถึงรายละเอียดและความลึกซึ้งของความประพฤติแห่งความซื่อสัตย์ กล่าวคือมาตรฐานแห่งความประพฤติด้วย (standard of behaviour) ด้วย[48]

---

[46] ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, "แนวคิดว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests), เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)," สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มิถุนายน, 2550, น. 29.

[47] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36* น.15.

[48] Robert Braucher, "Conflict of Interest in Massachusettes", in Roscoe Pound, editor, "Prospectives of Laws", (Boston: Little & Brown, 1964) p. 3.

### 1.2.5 การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นเรื่องเดียวกับหลักการขัดกันของหน้าที่

"หลักการขัดกันของหน้าที่" (incompatible principle) เป็นหลักการของรัฐธรรมนูญ โดยเป็นหลักที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการนั้น ต้องแยกใช้โดยสถาบันที่ต่างหากจากกัน โดยมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย "หลักการขัดกันของหน้าที่" จึงไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับองค์กรหรือสถาบันเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลด้วย กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลในขณะเดียวกัน หรือ "การสวมหมวกหลายใบ" ของบุคคลในขณะเดียวกัน ซึ่งหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยต่างกัน ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องต้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติและขณะเดียวกันก็เป็นข้าราชการซึ่งใช้อำนาจบริหารหรือเป็นผู้พิพากษาซึ่งใช้อำนาจตุลาการย่อมกระทำมิได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง "หลักการขัดกันของหน้าที่" กับ "การขัดกันแห่งผลประโยชน์" แล้ว มีข้อพิจารณา[49] ดังนี้

1. "หลักการขัดกันของหน้าที่" มีความหมายที่กว้างไกลกว่า "การขัดกันแห่งผลประโยชน์" เพราะกรณีอาจไม่เกี่ยวกับ "ประโยชน์ในทางทรัพย์สิน" ใดๆ ก็ได้

2. การดำรงตำแหน่งในอำนาจอธิปไตยที่ต่างกัน ในขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ "หลักการขัดกันของหน้าที่" และเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับ "ประโยชน์ในทางทรัพย์สินใดๆ"

3. การทำหน้าที่ของบุคคลหลายหลายหน้าที่ย่อมเป็นเรื่อง "หลักการขัดกันของหน้าที่" และเป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับ "ประโยชน์ในทางทรัพย์สิน" แต่ประการใดเช่นเดียวกัน

4. "หลักการขัดกันของหน้าที่" ไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาในทางจริยธรรม แต่เป็นปัญหาในทางหลักกฎหมายที่ไม่อาจฝ่าฝืนได้

5. "หลักการขัดกันของหน้าที่" เป็นปัญหาทั้งในทางการเมืองและในวงการของราชการประจำ

6. การใช้อำนาจรัฐต้องสร้างความเชื่อถือศรัทธาให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา "หลักการขัดกันของหน้าที่" แล้ว จะเห็นได้ว่าแม้หลักการดังกล่าวจะมีความหมายที่กว้างกว่า "การขัดกันแห่งผลประโยชน์" แต่ถ้าพิจารณา "การขัดกันแห่งผลประโยชน์" ให้กว้างขึ้นโดยยึดถือความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนเป็นหลักแล้ว

---

[49]คณิต ณ นคร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น. 2-3.

“หลักการขัดกันของหน้าที่” หรือ “การสวมหมวกหลายใบ” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ย่อมเป็นเรื่องเดียวกัน