

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งมีอิทธิพลต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในหน้าที่สาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น โดยทั่วไปแล้วการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเป็นรากเหง้าของการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งได้เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนตนนั้นไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ และจากการศึกษาทั้งในส่วนของแต่ละประเทศและของประเทศไทย ไม่พบว่า มีกฎหมายของประเทศใดได้มีการบัญญัติความหมายของคำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ไว้ในตัวบทกฎหมาย แต่ปรากฏความหมายที่ได้จากศึกษาถึงที่มาของการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ ซึ่งหมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลประโยชน์ส่วนตน โดยการใช้อำนาจตามหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณะไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ยังหมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตนนั้นขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยที่มีได้หลากหลายรูปแบบไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สิน แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ หรือการได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ทางการค้า เป็นต้น และเนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จากการเสียไปของผลประโยชน์สาธารณะ ภาครัฐจึงต้องมีบทบาท

ที่สำคัญในการป้องกันมิให้เกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็คือ ป้องกันมิให้คนที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ส่วนรวม โดยที่ตนเองเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรง หรือถ้ามีกรณีเกิดขึ้นแล้วก็ต้องมีกลไกที่เป็นไปในลักษณะจัดการแก้ไขกับสถานการณ์เช่นนั้นได้ด้วย

จากการศึกษาในส่วนของต่างประเทศ ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายหรือกำหนดกฎระเบียบขึ้น เพื่อควบคุมการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง เป็นผลทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นหรือเกิดความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในหน้าที่สาธารณะ สำหรับกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นกลไกในการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับแนวความคิดและสภาพของสังคมของแต่ละประเทศ

โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จะอยู่ในรูปแบบของกฎหมายโดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติทางอาญาว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางพร้อมด้วยบทกำหนดโทษ อีกทั้งยังมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำการเปิดเผยทรัพย์สิน ซึ่งจะเป็นกลไกที่ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่ามีการเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งยังมีการจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว และมีอำนาจออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นแนวทางปฏิบัติ และยังมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จริยธรรมภาครัฐประจำหน่วยงานในแต่ละหน่วยงานขึ้น เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารกฎเกณฑ์ดังกล่าวในหน่วยงานของตน ให้เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายที่สำนักงานจริยธรรมภาครัฐได้กำหนดไว้ โดยได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ และนอกจากนี้ ยังมี

กฎเกณฑ์ที่เป็นข้อห้ามกระทำการใด ๆ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะมีคณะกรรมการจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่ควบคุมและสอบสวน พร้อมทั้งเสนอแนะความคิดเห็น รวมถึงกำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนั้น การควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นไปอย่างมีความละเอียดรอบคอบและมีระบบที่ชัดเจน

ส่วนในประเทศอังกฤษ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีทั้งที่เป็นรูปแบบของแนวทางปฏิบัติและวิธีปฏิบัติสำหรับรัฐมนตรี โดยรวบรวมหลักการที่เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของรัฐมนตรีไว้ ในเรื่องเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งในองค์กรภายนอก การลงทุนและการรับของขวัญ ซึ่งจะไม่มีมาตรการบังคับเหมือนกฎหมาย และที่เป็นรูปแบบของกฎหมายที่อยู่ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะมีผลบังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีด้วย โดยเฉพาะข้อกำหนดให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์และการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งข้อห้ามกระทำการที่จะก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ สำหรับองค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตามประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาก็มีคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา ทำหน้าที่ในการรักษาการตามกฎหมาย และมีคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกลิทธิ ทำหน้าที่ในการชี้ขาดในข้อกฎหมาย ส่วนองค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติและวิธีปฏิบัติของรัฐมนตรี มิได้มีการกำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการไว้โดยตรง แต่กลับเน้นให้รัฐมนตรีต้องตัดสินใจเองว่าจะกระทำการอย่างไรให้ดีที่สุด เพื่อให้ได้มาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงที่สุด รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบการกระทำของตนต่อรัฐสภา และจะต้องได้รับความไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น เห็นได้ว่าการควบคุมการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศอังกฤษจะมีความแตกต่างกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยที่ประเทศอังกฤษนั้นจะมีกฎเกณฑ์ที่ไม่ซับซ้อนและสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย แต่จะให้ความสำคัญที่ตัวของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะว่าควรจะปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้ได้ความมาตรฐานสูงสุดและ

เหมาะสมในการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ถึงอย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดมาตรการบังคับการไว้ ในกรณีฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ตามประมวลจริยบรรณของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะมีมาตรการลงโทษตามความเหมาะสมจนถึงขั้นสูงสุดคือ การจำคุก

สำหรับประเทศไทยนั้น มีความพยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษา พบว่า มีการบัญญัติกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 โดยกำหนดเป็นข้อห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ ที่จะเป็ผลทำให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาโดยส่วนใหญ่ก็มีการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้เช่นกัน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลับมีการทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว โดยมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ สำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งเพิ่มเติมไปจากเดิม เช่น การเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในองค์กรธุรกิจเอกชนของรัฐมนตรี และยังได้ให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีขึ้นมารองรับและเป็นแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวด้วย และมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบว่ามีการเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ และกฎเกณฑ์การห้ามแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งยังได้ให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้มีสาระสำคัญในเรื่องการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่บังคับการและควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนเพื่อจะป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง แต่ก็มีได้ทำให้ปัญหาที่เกิดจากการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลดลงแต่ประการใด โดยมีการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง และพวกพ้องกันอย่างมโหฬาร และมีการกระทำที่ผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยใช้

ช่องว่างของกฎหมายในการหลีกเลี่ยงข้อกำหนดหรือข้อห้ามตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ และมีการแก้กฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง องค์การอิสระ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายก็ไม่สามารถทำหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นผลทำให้มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาไม่มี ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติแต่อย่างใด จนเป็นที่มาของการรวบรวมบทบัญญัติว่าด้วยการ กระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตั้งแต่มาตรา 265 ถึงมาตรา 269 และได้มีการเพิ่มบทบัญญัติที่เป็น มาตรการใหม่อีกด้วย เช่น การห้ามเป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วนในกิจการสื่อสารมวลชน เพื่อมิให้มีการครอบงำการแสดงความคิดเห็นและการตรวจสอบโดยอิสระ และยังเพิ่ม มาตรการที่ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีใช้ตำแหน่งหน้าที่ไป กระทำการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริตหรือประพฤติดี ขอบ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือ และเพิ่มมาตรการการควบคุมการถือหุ้น ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยให้รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ด้วย เพื่อให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้มีความพยายามที่จะสร้างกลไกทางกฎหมายให้ ชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้จริง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบัญญัติกฎหมายว่า ด้วยเรื่องการทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งที่มีบทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่าด้วยเรื่องกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม อันมีผลบังคับใช้ก่อนแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันการ เกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของประเทศไทย ยังมีข้อบกพร่องและยังขาดสิ่งที่สำคัญอยู่บางประการ กล่าวคือ

ประการแรก มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายการห้ามดำรงตำแหน่ง ในองค์กรธุรกิจเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 เป็นกฎหมายในการห้ามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีไว้ว่าจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ

โดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมิได้ แต่ไม่ปรากฏว่า มีการบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้แต่อย่างใด จึงมีความเป็นไปได้ว่า อาจมีการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือการเป็นกรรมการในสภาของตนนั้น ไปแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องที่ประกอบธุรกิจการค้าเช่นนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติทางหนึ่งและในขณะเดียวกันก็มีฐานะหน้าที่ในองค์กรธุรกิจเอกชนหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการทางกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไว้เช่นกัน คงบังคับใช้กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งคู่สมรสของบุคคลดังกล่าวเท่านั้น อีกทั้งยังต้องพิจารณาถึงลักษณะของธุรกิจเอกชนนั้นด้วยว่าอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ จึงเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 นี้ยังไม่ครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้น และยังไม่สามารถเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างครบถ้วน และมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

ประการที่สอง มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เป็นการห้ามกระทำการที่ก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 (2), (3), (4) และมาตรา 266 ดังมีเนื้อหาและสาระสำคัญที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อนนี้ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ยังขาดการบัญญัติข้อห้ามที่สำคัญบางประการ คือ การใช้ข้อมูลลับ เนื่องจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมที่จะต้องทราบถึงข้อมูลลับต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า อาจจะนำข้อมูลลับเหล่านั้นมาใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวก็ได้ และการกำหนดกิจกรรมหลังพ้นจากการดำรงตำแหน่ง เช่น ห้ามมิให้บุคคลที่พ้นจากตำแหน่งติดต่อกับหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่ตนเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องขณะดำรงตำแหน่งอยู่ หรือดำเนินการใด ๆ ในเรื่องที่มีผลประโยชน์อยู่และตนได้เคยมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในเรื่องนั้นขณะที่ดำรงตำแหน่ง รวมถึงการห้ามใช้ข้อมูลข่าวสารซึ่งยังไม่เปิดเผยต่อ

สาธารณชนที่ตนได้มีโอกาสรับรู้มาจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหลังพ้นจากการดำรงตำแหน่งแล้ว

ในส่วนของการมาตรการทางกฎหมายที่เป็นข้อกำหนดการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในองค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ยังไม่มีประสิทธิผลตามที่ต้องการ และไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมไทย ในกรณีบุตรที่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีที่ได้รับการโอนทรัพย์สินหรือหุ้นมาจากบิดาหรือมารดาที่เป็นคู่สมรส ก็จะไม่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องบังคับตามมาตรการนี้ อาจจะอาศัยโอกาสในการดำรงตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทหรือหุ้นของตนเองที่โอนไปให้กับบุตรที่บรรลุนิติภาวะของตน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่เป็นข้อกำหนดดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ประการที่สาม มาตรการทางกฎหมายที่เป็นการห้ามดำรงตำแหน่งและการห้ามกระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 และมาตรา 266 และข้อกำหนดของการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในองค์กรธุรกิจเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 หากมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการที่ฝ่าฝืน ก็เป็นผลทำให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (6) และกรณีรัฐมนตรีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 (7) ทั้งสองกรณีดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดห้ามบุคคลที่เพิ่งพ้นจากสมาชิกภาพลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม และก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดห้ามอดีตรัฐมนตรีที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่งกลับเข้ารับตำแหน่งอีกเช่นกัน คงมีแต่บทบัญญัติตามมาตรา 116 ที่กำหนดห้ามไว้สำหรับบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่ถึงสองปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ ฉะนั้น จึงเป็นช่องทางสำหรับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งจากการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ให้สามารถหาทางกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ได้ ก็เท่ากับว่ามาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่มีประสิทธิผล

ประการที่สี่ ในส่วนของกระบวนการและองค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตาม กฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น กลไกในการควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิให้กระทำการฝ่าฝืน จึงควรที่จะมีการ บัญญัติถึงกระบวนการที่เป็นกลไกในเชิงจัดการแก้ไขไว้ด้วย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ดำรง- ตำแหน่งทางการเมืองหยุดกระทำการเช่นนั้น ก่อนที่จะมีกระบวนการให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญในบางกรณีอาจเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจ และสับสนในแนวทางปฏิบัติ หรืออาจเกิดขึ้นจากปัญหาในเรื่องการตีความของบทบัญญัติ ตามกฎหมาย ซึ่งมีได้เกิดขึ้นจากการจงใจฝ่าฝืน อีกทั้งองค์กรที่มีหน้าที่บังคับการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังขาดบทบาทในเชิงส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ อันเป็นผลทำให้ มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการบัญญัติเนื้อหาที่เป็นกระบวนการในเชิงจัดการแก้ไข ไว้ด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นปัญหาที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยทั่วไป ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมวิทยาและสภาพทางเศรษฐกิจไม่ว่าในต่างประเทศหรือใน ประเทศไทย และภายหลังจากที่ได้ศึกษา สภาพปัญหา แนวความคิด ตลอดจนทฤษฎีที่ เกี่ยวข้องและมาตรการทางกฎหมายในเรื่องที่ว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศและของประเทศไทยแล้ว เห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยมีวิวัฒนาการในเรื่องดังกล่าวมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้ว โดยมีความพยายามที่จะสร้างกลไกในการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์นั้นขึ้นได้อีก จึงได้นำปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาผสมผสานกัน แล้วนำมาบัญญัติเป็นกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ใน รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ว่า กฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องและยังไม่ครอบคลุม กับสภาพปัญหา รวมทั้งยังขาดความสมบูรณ์ที่เพียงพอในการที่จะทำให้การบังคับใช้

กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อปรับให้เข้ากับสภาพสังคมและระบบการเมืองของประเทศไทย ดังนี้

2.1 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 ให้เป็นกฎเกณฑ์ในการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วยว่าจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมิได้ เหมือนกับที่มีการบัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้แล้ว และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 265 โดยการห้ามใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งจะเป็นการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้นำข้อมูลลับที่ได้รับทราบมาจากการปฏิบัติหน้าที่มาใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยการห้ามมิให้บุคคลที่พ้นจากตำแหน่ง ทำการติดต่อ เจริญ หรือดำเนินการใด ๆ กับหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องที่ดินเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องขณะดำรงตำแหน่งอยู่ นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดให้ข้อห้ามตามมาตรา 265 และมาตรา 266 ในส่วนที่เป็นเนื้อหาเดิมและที่เสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มเติม มีผลบังคับเป็นข้อห้ามไว้ภายหลังพ้นจากตำแหน่งด้วยเป็นระยะเวลา 2 ปี ทั้งในส่วนของอดีตนายกรัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรี รวมทั้งอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตสมาชิกวุฒิสภาด้วย

2.2 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 โดยกำหนดมาตรการในการควบคุมนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในกรณีที่ได้โอนทรัพย์สินหรือหุ้นไปไว้กับบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วของตน เพื่อเป็นการตัดโอกาสในการใช้อำนาจหน้าที่ไปเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทหรือหุ้นของตนเองที่โอนไปไว้กับบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วของตน จึงสามารถที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างครบถ้วนเพียงพอ

2.3 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยให้มีบทกำหนดโทษให้ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่

ต้องพ้นจากสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 ถึงมาตรา 269 ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบุคคลใดได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ก็จะต้องได้รับโทษให้ตัดสิทธิผู้นั้นโดยห้ามดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองเป็นเวลา 2 ปีอีกด้วย ซึ่งหลักการของการกำหนดโทษให้ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเป็นหลักการเดียวกันกับบทกำหนดโทษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้าสู่กระบวนการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 274 ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อนหน้านี้

2.4 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ให้มีเนื้อหาที่เป็นกระบวนการในเชิงจัดการแก้ไขไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 ด้วย กล่าวคือ เมื่อมีการบัญญัติเพิ่มเติมถึงบทกำหนดโทษบังคับทางการเมืองตามข้อเสนอแนะที่ 2.3 แล้ว ก็ควรบัญญัติเพิ่มเติมในเนื้อหาที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนกระทำการอันต้องห้าม ได้หยุดกระทำการเช่นนั้นก่อนที่จะมีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการบัญญัติเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่มีการเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภา หรือกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ให้ผู้ถูกร้องมีสิทธิส่งคำร้องเป็นหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องได้หยุดกระทำการอันต้องห้ามนั้นแล้ว และให้ส่งคำร้องไปยังประธานแห่งสภาของตน เพื่อส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยพร้อมกัน อนึ่ง กรณีรัฐมนตรีได้มีบทบัญญัติให้นำมาตรา 91 มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรีอยู่แล้ว

2.5 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 250 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้องค์กรทั้งสององค์กรนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม กำกับดูแล ในเรื่องการทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 ถึงมาตรา 269 เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือจากการศึกษา พบว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงกระทำการอันต้องห้ามตาม

รัฐธรรมนูญ ไม่น่าจะเกิดจากการจงใจฝ่าฝืนข้อห้าม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากความสับสนในแนวทางปฏิบัติ หรืออาจจะมีปัญหาในเรื่องการตีความของบทบัญญัติตามกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ในการออกระเบียบที่กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้ครบถ้วน เพื่อความชัดเจนว่ากรณีใดบ้างสามารถปฏิบัติได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และมีหน้าที่คอยให้คำปรึกษาข้อหารือแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าการกระทำของตนนั้นจะขัดกับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ โดยให้มีอำนาจออกคำวินิจฉัยข้อหารืออย่างเป็นทางการเหมือนกับของต่างประเทศ เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติทั้งในเชิงป้องกันและในเชิงจัดการแก้ไขกับปัญหาของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง