



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) โทร. ๔๙๒๓

ที่ นร ๐๑๒๐/ว ๑๙๙๙ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๙

เรื่อง คู่มือป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เรียน ผู้บริหาร ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและระเบียบกลาง
หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญกับการผลักดันให้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ และรัฐบาลได้แถลงนโยบาย ๑๑ ด้าน อันรวมถึง ประเด็นเรื่องส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในภาครัฐ โดยจัดระบบอัตราค่าจ้างและปรับปรุงค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสม และเป็นธรรม ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสร้างความเชื่อมั่นวางใจในระบบราชการ เสริมสร้าง ระบบคุณธรรม รวมทั้งปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ

ตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment – ITA) ได้กำหนดตัวชี้วัดการดำเนินการเรื่อง การป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน โดยจะต้องมีการจัดทำคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ศปท. ได้จัดโครงการเสริมสร้างความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การให้ความรู้เรื่อง ผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ มาตรฐานความโปร่งใสของส่วนราชการ และการชี้แจงเกณฑ์การประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ระหว่าง วันที่ ๙ – ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๙ พร้อมกันนี้ ศปท. ได้จัดทำ “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ของสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น เพื่อให้ความรู้ในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยได้รับการสนับสนุนข้อมูลพื้นฐานจากการบรรยายของวิทยากรสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ก.พ. ประมวล จริยธรรมข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

“คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหัวข้อหลัก ประกอบด้วย กฎหมายและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ช่องทางและขั้นตอนการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นพฤติกรรมที่นำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดย ศปท. ได้ นำเสนอ “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเพื่อ ปนร. พิจารณา

บัดนี้ ปนร. ได้ให้ความเห็นชอบ “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ของสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการและบุคลากรในสังกัด สปน. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต่อไปแล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้บุคลากรในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไปด้วย

(นายจิรัชย์ มูลทองโร่ย)

ร.ปนร. ปฏิบัติหน้าที่

หน.ศปท.



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ _____ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) โทร. ๔๔๒๓
ที่ นร ๐๑๒๐/๑๗๑ _____ วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๙ _____

เรื่อง การจัดทำคู่มือป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เรียน ปนร. ผ่าน ร.ปนร. (นายจิรัชย์ มูลทองโร่ย) ทน.ศปท. *ร.ปนร.*

๑.ความเป็นมา

๑.๑ รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญกับการผลักดันให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ และรัฐบาลได้แถลงนโยบาย ๑๑ ด้าน อันรวมถึงประเด็นเรื่องการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยจัดระบบอัตราค่าจ้างและปรับปรุงค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมและเป็นธรรม ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสร้างความเชื่อมั่นวางใจในระบบราชการ เสริมสร้างระบบคุณธรรม รวมทั้งปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ

๑.๒ ตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment – ITA) ได้กำหนดตัวชี้วัดการดำเนินการเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยจะต้องมีการจัดทำคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ศปท. ได้จัดโครงการเสริมสร้างความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การให้ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ มาตรฐานความโปร่งใสของส่วนราชการ และการชี้แจงเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ระหว่างวันที่ ๙ - ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๙

๒.๒ ศปท. ได้จัดทำ “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้น (เอกสาร ๑) เพื่อให้ความรู้ในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยได้รับการสนับสนุนข้อมูลพื้นฐานจากการบรรยายของวิทยากรสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ก.พ. ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

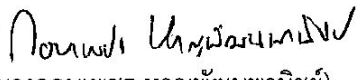
๒.๓ “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหัวข้อหลักประกอบด้วย กฎหมายและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ช่องทางและขั้นตอนการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นพฤติกรรมที่นำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยมีสาระสำคัญสรุปไว้ในบทสรุปผู้บริหารดังเอกสาร ๒

๓. ข้อพิจารณา

ศปท. จึงขอเสนอ “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ส่วนราชการและบุคลากรในสังกัด สปน. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

๔. ข้อเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาตามข้อ ๓ หากเห็นชอบ จักได้แจ้งให้ส่วนราชการและบุคลากรในสังกัด สปน. ทราบและถือปฏิบัติต่อไป


(นางกอบเพชร หาญพัฒน์พานิชย์)
ผอ.สปท.

เห็นชอบ ตามข้อ ๓.

พล.ต.อ. 
(เอก อังสนานนท์)
ปนร.

20 เม.ย. 2559

บทสรุปผู้บริหาร

บทนำ

๑. ปัจจุบัน ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่ด้อยพัฒนาต่างต้องเผชิญปัญหาจากการคอร์รัปชัน และได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ ซึ่งยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ

๒. จากสถานการณ์ข้างต้น จำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ให้บุคลากรมีความพร้อม โดยเฉพาะในเรื่องการปลูกฝังองค์ความรู้ให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ Conflict of Interest รวมทั้งให้ตระหนักถึงผลกระทบจากปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)

๓. การคอร์รัปชันจะมากขึ้น ถ้ากฎระเบียบไม่ชัดเจน ไม่มีการตรวจสอบที่ดี และหากอำนาจการตัดสินใจอิงตามการใช้ดุลยพินิจสูง

๔. การคอร์รัปชันแบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ ๑ คอร์รัปชันสีขาว ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนและผู้ว่าในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำความผิด ประเภทที่ ๒ คอร์รัปชันสีเทา ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ในหมู่ผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด แต่ประชาชนทั่วไปไม่แน่ใจว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ ประเภทที่ ๓ คอร์รัปชันสีดำ ได้แก่ การคอร์รัปชันที่ทั้งฝ่ายประชาชนและผู้ว่าเห็นว่าเป็นความผิดชัดเจนและควรได้รับโทษตามกฎหมาย

บทที่ ๑ กฎหมายและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนประกอบด้วย (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐๐, ๑๐๓ และ ๑๐๓/๑ และ (๒) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมชาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ รวมทั้ง (๓) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

๒. สำนักงาน ก.พ. ได้นิยามความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ Conflict of Interest ว่าหมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัท หรือผู้บริหารมีผลประโยชน์ส่วนตัวมากจนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม

๓. ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน ประกอบด้วย (๑) การรับของขวัญหรือรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) (๒) การหาประโยชน์ให้ตนเอง (Self-Dealing) (๓) การทำงานหลังเกษียณ (Post-Employment) (๔) การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) (๕) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) (๖) การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ชั่วคราวในกิจการที่เป็นของส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายหรือเสียประโยชน์ (๗) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork Barreling)

๔. ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากคนไทยมีฐานคิดในลักษณะบูรณาการ คือไม่สามารถแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวมออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิง มีฐานคิดในเรื่องการตอบแทนบุญคุณโดยเฉพาะบุญคุณทางการเมือง หรือมีพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินที่สุรุ่ยสุร่าย ทำให้รายรับไม่สมดุลกับรายจ่าย และมีความจำเป็นในการรักษาตัวรอดและยึดถือค่านิยมของสังคมที่เน้นเรื่องวัตถุนิยม นอกจากนี้โครงสร้างการบริหารและระบบการตรวจสอบถ่วงดุลยังไม่มีประสิทธิภาพ และตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหา หรือยังไม่เพียงพอต่อการ “ป้องกัน” และ “ป้องปราม” ผู้ที่จะกระทำความผิดหรือคิดที่จะกระทำความผิดที่เอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเท่าที่ควร

บทที่ ๒ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑) การเตรียมตัวก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง (ก่อนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

• ก่อนเข้ามารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลนั้น ๆ จะต้องเตรียมตัวโดยตรวจสอบตนเอง คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ว่าได้มีการดำเนินกิจการใด ๆ บ้างเมื่อครั้งที่ตนเองอยู่ในสถานะของเอกชน ที่ได้ทำธุรกิจหรือทำการค้าไว้กับรัฐ โดยจะต้องตรวจสอบการเป็นคู่สัญญากับรัฐ การรับสัมปทานจากรัฐหรือการเป็นกรรมการผู้จัดการ การถือหุ้นหรือการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการหรือการเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนต่าง ๆ ว่ามีหรือไม่อย่างไร และต้องสำรวจกิจการต่าง ๆ ของคู่สมรสรวมถึงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒) การปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงตนในระหว่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

• เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ต้องไม่ดำเนินกิจการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

• คู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ห้ามคู่สมรสมิให้ดำเนินกิจการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ด้วย

๓) การดำเนินกิจการในภายหลังที่พ้นจากตำแหน่ง (พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ถึง ๒ ปี)

• กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามมาตรา ๑๐๐ ได้บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยห้ามดำเนินกิจการนั้นต่อไปอีกเป็นเวลา ๒ ปี นับแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้ ได้ห้ามการดำเนินกิจการของคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

๒. กรณีการรับของขวัญหรือรับผลประโยชน์

ในการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ใด ๆ ควรพิจารณาตอบคำถามเพื่อใช้ในการตัดสินใจว่า จะรับหรือไม่รับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น ๆ คือ ๑) เราควรรับหรือไม่ ๒) เราควรรายงานการรับหรือไม่ และ ๓) เราสามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

๓. กรณีต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เอื้อต่อการหาประโยชน์ให้ตนเอง

ต้องปฏิบัติงานด้วยความกล้าหาญ ยึดมั่นความถูกต้องดีงามและชอบธรรม ปฏิบัติงานโดยไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลหรือเอื้อประโยชน์ใด ๆ

๔. หากฝ่าฝืนจะมีโทษอย่างไร

การมีพฤติกรรมใด ๆ ก็ตามที่เข้าข่ายประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีพฤติกรรมที่พร้อมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ย่อมส่งผลให้ถูกลงโทษ ตักเตือน ตัดเงินเดือน จนกระทั่งถึงขั้นไล่ออก ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนอาจมีส่วนร่วมในการรับโทษทางอาญาด้วย

บทที่ ๓ ช่องทางและขั้นตอนการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นพฤติกรรมที่นำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. หากท่านพบเห็นและมีหลักฐานที่ทำให้มั่นใจว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม ท่านสามารถประสานเพื่อให้ข้อมูลกับหน่วยงานดังต่อไปนี้ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำผิด สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานปป.ช.) มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. เมื่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสงสัยว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดหรือดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติการใด ในฐานะส่วนตัวจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่ให้ข้าราชการยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา เมื่อผ่านกระบวนการวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ปฏิบัติตามนั้น



คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานนายกรัฐมนตรี

คำนำ

รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญกับการผลักดันให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ และรัฐบาลได้แถลงนโยบาย ๑๑ ด้าน อันรวมถึงประเด็นเรื่องการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยจัดระบบอัตราค่าจ้างและปรับปรุงค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมและเป็นธรรม ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสร้างความเชื่อมั่นวางใจในระบบราชการ เสริมสร้างระบบคุณธรรม รวมทั้งปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ

มีรายงานจากเว็บไซต์องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ www.transparency.org/cpi2015 ประกาศผลคะแนนภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ประจำปี ๒๕๕๘ พบว่าผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยได้คะแนน ๓๘ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน เป็นอันดับที่ ๗๖ จาก ๑๖๘ ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ ๓ ในกลุ่มประเทศอาเซียน

ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาร่วมกันของคนทั้งโลก ไม่ใช่เป็นปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาหรือเป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ในช่วงที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างมาก ทุกภาคส่วนได้ริเริ่ม ผลักดัน และพยายามแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะด้านการปลูกจิตสำนึก การป้องกัน และการปราบปรามการทุจริต หรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญก็มีกลไกพิเศษหลายประการที่ออกแบบมาเพื่อป้องกันการทุจริต รวมถึงการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำ “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีต้องขอขอบคุณทุกหน่วยงานเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดความตระหนักถึงปัญหาในเรื่องดังกล่าว และร่วมกันรณรงค์สร้างสังคมที่สุจริต โปร่งใส ลดระดับการทุจริตประพฤติมิชอบในสังคมไทยให้เทียบเท่าระดับมาตรฐานสากลต่อไป

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานนายกรัฐมนตรี
เมษายน ๒๕๕๙

สารบัญ

	หน้า
ปกกรอง	๑
คำนำ	๒
สารบัญ	๓
บทนำ	๔
บทที่ ๑ กฎหมายและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน	๗
บทที่ ๒ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๑๘
บทที่ ๓ ช่องทางและขั้นตอนการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นพฤติกรรมที่นำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๗
คณะผู้จัดทำ	๓๑
ภาคผนวก	๓๒
ตัวอย่างคำวินิจฉัยและผลการดำเนินการการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม	
บรรณานุกรม	๓๔

บทนำ

๑. ความนำ ^๑

ปัจจุบัน ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่ด้อยพัฒนาต่างต้องเผชิญกับปัญหาจากการคอร์รัปชัน และได้กลายเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศซึ่งยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป ทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ

แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่และมีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐ องค์กรอิสระ และภาคประชาชน แต่ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องกันว่า **คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจนและเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง** ดังจะเห็นได้ว่า ธนาคารโลกได้เล็งเห็นถึงภัยร้ายจากการคอร์รัปชันว่าเป็นศัตรูหมายเลขหนึ่งในการพัฒนาประเทศและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน พร้อมตั้งเป้าหมายว่าธนาคารโลกจะมุ่งดึงภาคีต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันเพื่อปูทางไปสู่การกำจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี ๒๕๗๓

แนวคิดของคนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติและยอมรับได้ ดังนั้น หากใครโกงแล้วทำงานเก่งก็ถือว่าพอรับได้ จึงทำให้คนยินยอมที่จะเสียสละเงินเพื่อซื้อความสะดวก สิทธิพิเศษ หรือตัดความรำคาญ แม้กระทั่งเกิดความคิดประเภทกินตามน้ำ หรือมีแนวคิดค่านิยมความเชื่อที่ว่า คนโกงแต่เก่งดีกว่าคนซื่อที่ทำงานไม่เป็น ซึ่งการกระทำและความคิดเหล่านี้ทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมที่ยอมรับการคอร์รัปชัน

ในแต่ละปีพ่อค้าและนักธุรกิจต้องสูญเสียเงินให้กับการคอร์รัปชันเป็นจำนวนสูง ซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถอำนวยความสะดวกแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้หากไม่กระจุกตัวอยู่ที่กระเป๋าของคนบางกลุ่ม ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าความเป็นจริง ประชาชนได้รับบริการที่ไม่มีคุณภาพ นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยและมีการเรียกประโยชน์ตอบแทนจากนักลงทุน เพื่อแลกกับการอนุญาตให้เอกชนดำเนินกิจการที่รัฐต้องทำซึ่งรัฐก็ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้

จากสถานการณ์ข้างต้น จำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ให้บุคลากรมีความพร้อมที่จะเข้าใจสาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน เพื่อจะได้หาทางป้องกันและปฏิบัติหน้าที่ให้ห่างไกลจากต้นเหตุต่าง ๆ ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในเรื่องการปลูกฝังองค์ความรู้ให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ Conflict of Interest รวมทั้งให้ตระหนักถึงผลกระทบจาก**ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)** หรือเกิดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับหลายมิติทั้งมิติด้านสังคม การเมืองและการบริหารที่สำคัญสะท้อนถึงวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารที่ด้อยพัฒนา

ดังนั้น หากข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกในหน้าที่ที่จะปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ มีการใช้อำนาจทางราชการโดยมิชอบในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่ม พรรค พวกพ้อง เหนือผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมส่งผลกระทบต่อสถาบันราชการ และสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐควรสร้างความตระหนักและหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเพื่อนำมาสู่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม การสร้างจิตสำนึกและเสริมสร้างจริยธรรมของเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐในการทำงานเพื่อส่วนรวม ยึดถือหลักจริยธรรมและผลประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติราชการเป็นสำคัญ

^๑ คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๙. หน้า ๙ – ๑๒.

๒. การทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือ การคอร์รัปชัน

การทุจริตหรือคอร์รัปชัน (Corruption) หมายถึง การใช้ตำแหน่งหน้าที่สาธารณะเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ของพวกพ้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม หากใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายกระทำการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ก็ถือว่ามีกระทำความคอร์รัปชันหรือการทุจริต

๒.๑ นิยามการคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ได้รับประโยชน์ของตนเองและ/หรือพวกพ้อง การคอร์รัปชันจะเกิดมากขึ้น ถ้ากฎระเบียบไม่ชัดเจน ไม่มีการตรวจสอบที่ดีและหากอำนาจการตัดสินใจอิงตามการใช้ดุลยพินิจสูง

๒.๒ ประเภทของการคอร์รัปชัน

ตามทัศนะของ Arnold Heidenheimer ผู้เชี่ยวชาญด้านการคอร์รัปชันได้แบ่งประเภทและระดับของการคอร์รัปชันเป็น ๓ ประเภทได้แก่

- **ประเภทที่ ๑ คอร์รัปชันสีขาว** ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนและผู้นำในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำความผิดเพราะถือเป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญมากนัก เนื่องจากการรับผลประโยชน์โดยอิงอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม อีกทั้งมิได้เกิดจากการเรียกร้องจากผู้รับ เช่น “การให้” ซึ่งเป็นการแสดงน้ำใจของ “ผู้น้อย” ต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ในตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษได้ และการให้ซึ่งเป็นการตอบแทน การปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งและเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง

- **ประเภทที่ ๒ คอร์รัปชันสีเทา** ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ในหมู่ผู้นำเห็นว่าเป็นความผิดแต่ประชาชนทั่วไปไม่แน่ใจว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องในลักษณะที่ประชาชนสมยอมต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้าหรือเงินหักส่วนลดราคาสินค้า เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมประเภทนี้มีการจำแนกออกเป็นการเรียกร้องเอาประโยชน์แทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเร่งรัดงานให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น และการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยมีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทห้างร้านที่ทำธุรกิจกับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบอยู่

- **ประเภทที่ ๓ คอร์รัปชันสีดำ** ได้แก่ การคอร์รัปชันที่ทั้งฝ่ายประชาชนและผู้นำเห็นว่าเป็นความผิดชัดเจนและควรได้รับโทษตามกฎหมาย ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้องโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ พฤติกรรมนี้แยกได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้กระทำผิดกฎหมายหรือผู้ต้องการความสะดวก โดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ตนเรียกร้องเอาประโยชน์นั้นจะกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ และการกระทำทุจริตคดโกง โดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมายจนเป็นการทำให้รัฐเสียหาย โดยมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง

สรุปสาระสำคัญ

๑. ปัจจุบัน ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่ด้อยพัฒนาต่างต้องเผชิญปัญหาจากการคอร์รัปชัน และได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ ซึ่งยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ

๒. จากสถานการณ์ข้างต้น จำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ให้บุคลากรมีความพร้อม โดยเฉพาะในเรื่องการปลูกฝังองค์ความรู้ให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ Conflict of Interest รวมทั้งให้ตระหนักถึงผลกระทบจาก**ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)**

๓. การคอร์รัปชันจะมากขึ้น ถ้ากฎระเบียบไม่ชัดเจน ไม่มีการตรวจสอบที่ดี และหากอำนาจการตัดสินใจอิงตามการใช้ดุลยพินิจสูง

๔. การคอร์รัปชันแบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ **ประเภทที่ ๑ คอร์รัปชันสีขาว** ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนและผู้นำในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำความผิด **ประเภทที่ ๒ คอร์รัปชันสีเทา** ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ในหมผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด แต่ประชาชนทั่วไปไม่แน่ใจว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ **ประเภทที่ ๓ คอร์รัปชันสีดำ** ได้แก่ การคอร์รัปชันที่ทั้งฝ่ายประชาชนและผู้นำเห็นว่าเป็นความผิดชัดเจนและควรได้รับโทษตามกฎหมาย

บทที่ ๑

กฎหมายและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อน

๑.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน^๒

๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๐, ๑๐๓ และ ๑๐๓/๑ กำหนดเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมไว้ เพื่อลดระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมออกจากกันได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนให้ถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

หมวด ๙ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา ๑๐๐ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๓) รับสัมปทานหรือคถั่วไร่ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๑๐๑ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีใช้บริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐๐ (๒) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

^๒ คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๙. หน้า ๑๕ – ๑๗.

มาตรา ๑๐๓ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และ จำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐๓/๑ บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมาย อาญาด้วย

หมวด ๑๑ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๒๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ หรือ มาตรา ๑๐๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็น ยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

๒) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมตาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดว่าโดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคล ได้โดยธรรมจรรยา กล่าวคือ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่าง ๆ โดยปกติ ตามขนบธรรมเนียมประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม

๓) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

๓.๑) ส่วนคำปรารภ ได้กล่าวถึงค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๙ ข้อดังนี้

- (๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- (๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
- (๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและ ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- (๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย
- (๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- (๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- (๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐานมีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้
- (๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

๓.๒) หมวด ๒ ข้อ ๕ ให้ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือ ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตนดังนี้

(๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณส่วนตัว มาประกอบการใช้ดุลยพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น เพราะความชอบหรือชัง

(๒) ไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติกรใดในฐานะส่วนตัวซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่

ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัย ให้ข้าราชการผู้นั้นยุติการกระทำการดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา เมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว จึงปฏิบัติตามนั้น

(๔) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่นในราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก

ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

๓.๓) หมวด ๒ ข้อ ๖ ให้ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่เรียก รับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียก รับ หรือ ยอมจะรับซึ่งของขวัญ แหวนหรือญาติของตน ไม่ว่าก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยาหรือการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(๒) ไม่ใช้ตำแหน่งหรือการกระทำการที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพราะมีอคติ

(๓) ไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการ การดำเนินการ หรือการดำเนินการหรือสัญญา ซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่น จะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

๑.๒ ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน

๑) คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

“Conflict of Interest” เป็นภาษาต่างประเทศซึ่งเป็นถ้อยคำที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในรอบหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งได้สร้างความเสียหายให้กับประชาชนโดยส่วนรวมด้วยบรรดานักวิชาการและผู้คนในสังคมไทยต่างก็ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “Conflict of Interest” ไว้แตกต่างกันออกไป โดยแปลความว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” เป็นต้น

ถ้อยคำเหล่านี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อีกด้วย

๒) สำนักงาน ก.พ. ได้นิยามความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ Conflict of Interest ว่าหมายถึง สถานการณ์ หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็น นักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัท หรือผู้บริหารมีประโยชน์ส่วนตัวมากจนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา ในรูปแบบที่หลากหลาย จนกระทั่งกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เห็นว่าเป็นความผิด

ตัวอย่างการกระทำดังกล่าวมีให้พบเห็นได้มากในสังคม ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักได้ส่งผลเสียหายให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติ ก่อให้เกิดการกระทำที่ผิดจริยธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ แต่เจ้าหน้าที่กลับตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเป็นหลัก

๓) **คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการตำรวจ** ^๓ ให้ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ ดังนี้

คำว่า Conflict of Interest มีการใช้คำในภาษาไทยไว้มากมาย เช่น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ถ้อยคำเหล่านี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยทั่วไปเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จึงหมายถึง ความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และได้ใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม มีหลากหลายรูปแบบไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินมีลักษณะ ๗ ประการ ดังนี้

(๑) หาประโยชน์ให้ตนเอง คือ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น

(๒) รับผลประโยชน์ คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วรับไม้กอล์ฟเป็นของกำนัลจากร้านค้า เป็นต้น

(๓) ใช้อิทธิพล เป็นการเรียกลูกตอตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

(๔) ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น การใช้รถยนต์หรือคอมพิวเตอร์ของราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น

(๕) ใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน จึงรีบไปซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวตักหน้าไว้ก่อน เป็นต้น

(๖) รับงานนอก ได้แก่ การเปิดบริษัททำธุรกิจซ้อนกับหน่วยงานที่ตนเองทำงานอยู่ เช่น เป็นนักบัญชี แต่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้กับหน่วยงาน เป็นต้น

(๗) ทำงานหล้งออกจากตำแหน่ง คือการไปทำงานให้กับผู้อื่นหล้งออกจากที่ทำงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลจากที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารประเทศไทยไปช่วยธนาคารเอกชนอื่น ๆ หลังจากเกษียณ เป็นต้น

ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้น ข้าราชการตำรวจทุกคน สามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

^๓ คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการตำรวจ. สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๗. หน้า ๒ – ๓.

- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่ง ขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

๑.๓ ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ ^๔

แนวความคิดพื้นฐาน : ประโยชน์สาธารณะ

รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ แต่ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐ

สถานะความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐ มี ๒ สถานะ สถานะหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ กับอีกสถานะหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเอกชนคนหนึ่ง

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐ ๒ สถานะดังกล่าว หลักการสากลในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การสามารถแยกเรื่องตำแหน่งหน้าที่กับเรื่องส่วนตัวออกจากกันได้ และห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ความหมายของ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" (Conflict of Interest)

เคนเนท เคอเนาแฮน (Kenneth Kernaghan)

“สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ และได้ใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว”

แซนดร้า วิลเลียม (Sandra William)

“การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงิน หรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ”

แพทริก บอยเออร์ (Patrick Boyer)

“สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัวและได้ใช้อิทธิพลหรือจะใช้อิทธิพลของตำแหน่งหน้าที่ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว”

องค์ประกอบของผลประโยชน์ทับซ้อน

ไมเคิล แม็คโดนัลด์ (Michael McDonald) แบ่งองค์ประกอบของผลประโยชน์ทับซ้อน ออกเป็น ๓ ประการ

(๑) เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินหรือรูปแบบอื่นๆ ที่ทำให้ผู้รับพึงพอใจ

^๔ นายอุทิศ บัวศรี. การบรรยาย เรื่อง ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ, วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมตริ่ง กรุงเทพฯ.

(๒) เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการตัดสินใจ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

(๓) เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน



ที่มา : นางสาวชุติมา เทศศิริ. การบรรยาย เรื่อง ความรู้ตามคู่มือและประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมตริ่ง กรุงเทพฯ.

๑.๔ ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

John Langford และ Kenneth Kernaghan ประมวลการกระทำที่อยู่ในขอบข่ายของผลประโยชน์ทับซ้อน เป็น ๗ ลักษณะ ดังนี้^๕

- ๑) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits)
- ๒) การหาประโยชน์ให้ตนเอง (Self - Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts)
- ๓) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post – Employment)
- ๔) การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting)
- ๕) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information)
- ๖) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว
- ๗) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

^๕ นายอุทิศ บัวศรี. การบรรยาย เรื่อง ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ, วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมตริ่ง กรุงเทพฯ.

รูปแบบพฤติกรรมและการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นไปในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้^๖

๑) การรับของขวัญหรือรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) คือ การรับของขวัญและความสะดวกสบายที่เกินความเหมาะสม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลในการปฏิบัติงานในหน้าที่ การรับของขวัญมีได้ในหลายรูปแบบ เช่น การลดราคาของที่ซื้อให้ การเลี้ยงอาหารอย่างฟุ่มเฟือย ตลอดจนการให้ความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ให้เอนเอียงหรือเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ให้ของขวัญนั้น ตัวอย่างเช่น

๑.๑) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญจากผู้บริหารของบริษัทเอกชนเพื่อช่วยให้บริษัทตนได้ชัยชนะการประมูลรับงานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

๑.๒) การที่บริษัทแห่งหนึ่งให้ของขวัญเป็นทองคำมูลค่ามากกว่า ๑๐ บาท แก่เจ้าหน้าที่ในปีที่ผ่านมา และปีนี้เจ้าหน้าที่เร่งรัดคืนภาษีให้กับบริษัทนั้นเป็นพิเศษ โดยลัดคิวให้ก่อนบริษัทอื่น ๆ เพราะคาดว่าจะได้รับของขวัญอีก

๑.๓) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปเป็นคณะกรรมการของบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจและได้รับความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ จากบริษัทเหล่านั้น ซึ่งมีผลต่อการให้คำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะที่เป็นธรรมหรือเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทผู้ให้ นั้น ๆ เป็นต้น

๒) การหาประโยชน์ให้ตนเอง (Self-Dealing) คือ การหาประโยชน์ให้กับตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องจากตำแหน่งหน้าที่ เป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อตนเอง ตัวอย่างเช่น

๒.๑) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตนเองหรือบริษัทครอบครัวได้รับงานมาจากรัฐหรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน

๒.๒) การที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำสัญญาให้หน่วยงานต้นสังกัดซื้อคอมพิวเตอร์สำนักงานจากบริษัทของครอบครัวตนเองหรือบริษัทที่ตนเองมีหุ้นส่วนอยู่

๒.๓) ผู้บริหารหน่วยงานทำสัญญาเช่ารถไปสมมนาและดูงานกับบริษัทซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่หรือบริษัทที่ผู้บริหารมีหุ้นส่วนอยู่ เป็นต้น

๓) การทำงานหลังการออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-Employment) คือ การไปทำงานหลังออกจากงานเดิมโดยใช้ความรู้ ประสบการณ์ หรืออิทธิพลจากที่เคยดำรงตำแหน่งมาทำงาน หรือเอาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ตัวอย่างเช่น

๓.๑) การที่ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกษียณแล้ว ใช้อิทธิพลที่เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยงานรัฐ รับเป็นที่ปรึกษาให้บริษัทเอกชนที่ตนเคยติดต่อประสานงานโดยอ้างว่าจะได้ติดต่อกับหน่วยงานรัฐได้อย่างราบรื่น

๓.๒) การว่าจ้างเจ้าหน้าที่ผู้เกษียณมาทำงานในตำแหน่งเดิมที่หน่วยงาน โดยไม่คุ้มค่ากับการกิจที่ได้รับมอบหมาย

๓.๓) การที่ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรด้านเวชภัณฑ์และสุขภาพออกจากราชการไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา เป็นต้น

๔) การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) คือ การเป็นที่ปรึกษาและการจ้างงานให้แก่ตนเอง รวมถึงการใช้ตำแหน่งสถานภาพการทำงานสาธารณะในการเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชนหรือเป็นเจ้าของเอง นอกจากนี้ ยังรวมถึงการใช้เวลาและเครื่องมือของรัฐในการทำงานพิเศษภายนอกที่ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานด้วย ตัวอย่างเช่น

^๖ คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๙. หน้า ๒๒ – ๒๖.

๔.๑) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้บริษัทเอกชนที่ว่าจ้างนั้นเกิดความน่าเชื่อถือกว่าบริษัทคู่แข่ง

๔.๒) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำงานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานอย่างเต็มที่ แต่เอาเวลาไปรับงานพิเศษอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานตามกฎหมาย

๔.๓) การที่ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษที่เป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ที่ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ เป็นต้น

๕) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นในข้อมูลลับของทางราชการ หรือนำข้อมูลไปเปิดเผย เพื่อรับสิ่งตอบแทนที่เป็นประโยชน์ในรูปของเงินหรือประโยชน์อื่น ๆ หรือนำข้อมูลไปเปิดเผยให้แก่ญาติหรือพวกพ้องในการแสวงหาผลประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น

๕.๑) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบข้อมูลโครงการตัดถนนเข้าหมู่บ้านจึงบอกให้ญาติพี่น้องไปซื้อที่ดินบริเวณโครงการดังกล่าว เพื่อขายให้กับราชการในราคาที่สูงขึ้น

๕.๒) การที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการขายโทรทัศน์มาครบมาตรฐาน (Spec) วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการวางโครงข่ายโทรทัศน์แล้วแจ้งข้อมูลให้กับบริษัทเอกชนที่ตนรู้จักเพื่อให้ได้เปรียบในการประมูล เป็นต้น

๖) การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ชั่วคราวในกิจการที่เป็นของส่วนตัว เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายหรือเสียประโยชน์ ตัวอย่างเช่น

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ขั้บรณนตของส่วนราชการนำน้ำมันในรถไปขายและนำเงินมาไว้ใช้จ่ายส่วนตัว ทำให้ส่วนราชการต้องเสี่ยงประมาณเพื่อซื้อน้ำมันรถมากกว่าที่ควรจะเป็น พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการทุจริต เบียดบังผลประโยชน์ของส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของตนเอง และมีความผิดฐานลักทรัพย์

๗) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork Barreling) คือ การใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อเรียกผลตอบแทนหรือประโยชน์ต่อพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น

๗.๑) การที่นักการเมืองในจังหวัดขอเพิ่มงบประมาณเพื่อนำโครงการตัดถนนสร้างสะพานลงในจังหวัด โดยใช้ชื่อหรือนามสกุลของตนเองเป็นชื่อสะพาน

๗.๒) การใช้งบประมาณในการหาเสียง

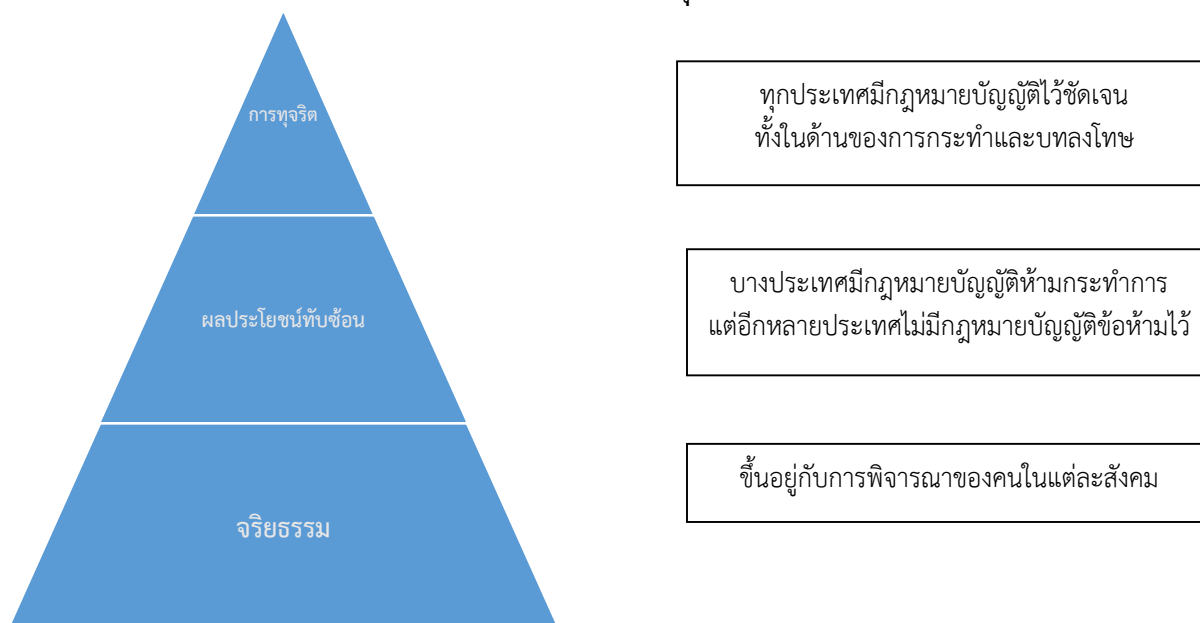
๗.๓) การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง เป็นต้น

สรุปรูปแบบความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)

การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits)	➡	รับของขวัญ/เงินสนับสนุน/เงินบริจาคจากลูกค้าของหน่วยงาน
การหาประโยชน์ให้ตนเอง (Self-Dealing) หรือเป็น คู่สัญญา (Contracts)	➡	มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานต้นสังกัด
การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่ สาธารณะ หรือหลังเกษียณ (Post – Employment)	➡	ลาออกจากหน่วยงานเพื่อไปทำงานในหน่วยงาน ที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน
การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting)	➡	ตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่แข่งขันหรือรับงานจาก หน่วยงานต้นสังกัด
การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information)	➡	ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของ ตนเอง

การใช้สมบัติของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using Employer's Property for Private Advantage)	➡	นำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ในงานส่วนตัว
การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อ ประโยชน์ทางการเมือง (Pork-Barreling)	➡	รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่ตนเอง หรือใช้งบสาธารณะเพื่อหาเสียง

ความสัมพันธ์ระหว่างจริยธรรม ประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริต



ความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมกับจริยธรรมกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งสังคมจะมีจริยธรรมเป็นพื้นฐานและขึ้นอยู่กับพิจารณาของคนในแต่ละสังคม แต่ทั้งนี้อาจมีการกระทำนอกเหนือจริยธรรมซึ่งคือผลประโยชน์ทับซ้อน บางประเทศมีกฎหมายบัญญัติห้ามกระทำการ แต่อีกหลายประเทศไม่มีกฎหมายบัญญัติข้อห้ามไว้ อันจะส่งผลให้ขั้นสุดท้ายคือการทุจริต ดังนั้นทุกประเทศมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนทั้งในด้านการกระทำและบทลงโทษ

การกำหนดการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในระดับสากล มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ซึ่งเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณระหว่างประเทศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (APEC Conduct Principles for Public officials) ได้จัดทำหลักจรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นกัน

๑.๕ ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

สาเหตุหลักของปัญหา คือ ความไม่สัมพันธ์กันระหว่างปทัสถานทางกฎหมายกับปทัสถานทางสังคม รากฐานความเชื่อในอดีตขุนนางค้าขายได้ไม่เป็นเรื่องที่น่ารังเกียจ ตำแหน่งข้าราชการนำมาซึ่งผลประโยชน์ทัศนคติของคนในสังคมพัฒนาไม่ทันระบบกฎหมายที่นำมาใช้ คนในสังคมยังเข้าใจความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ไม่ตรงกัน เช่น การให้ทรัพย์สินตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นสินบนหรือเงินบริจาค เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ ประชาชนยังไม่สามารถแยกประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม เป็นผลมาจากการไม่สามารถแยกแยะระหว่างบทบาทหน้าที่ในเรื่องส่วนตัวและเรื่องส่วนรวมออกจากกันได้ชัดเจน และมีสาเหตุมาจากพื้นฐานความคิดแบบดั้งเดิมของคนไทยและมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมทุจริต ดังนี้

๑) มีฐานคิดในลักษณะบูรณาการ คือ คนไทยไม่สามารถแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวมออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิง ดังนี้

(๑) คนไทยมีฐานความเชื่อในอดีตที่เห็นว่า ชุณนางค้าขายได้โดยไม่เป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ

(๒) ตำแหน่งหน้าที่ราชการสามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว จึงไม่มีการแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตัวออกจากประโยชน์ส่วนรวม

(๓) ทักษะคิดและแนวความคิดของคนในสังคมไทยยังเป็นระบบคิดแบบฐานสิบ (คือ ไม่แยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจกับผลประโยชน์ส่วนรวม) จึงพัฒนาไม่ทันกับพื้นฐานแนวคิดของระบบกฎหมายสากลที่เป็นระบบคิดแบบฐานสอง (คือ แยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างชัดเจน)

๒) มีฐานคิดในเรื่องการตอบแทนบุญคุณ โดยเฉพาะบุญคุณทางการเมือง เช่น การเอื้อประโยชน์ให้ผู้เคยสนับสนุน คະแนนเสียง หรือตอบแทนตำแหน่งให้ โดยจะไม่ใช้การตอบแทนด้วยตัวเงินเป็นหลัก แต่เป็นการตอบแทนในลักษณะผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น การให้ผลประโยชน์ หรือตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

๓) มีพฤติกรรมการใช้เงินที่สุรุ่ยสุร่าย ทำให้รายรับไม่สมดุลกับรายจ่าย เช่น มีภาระการใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือเลี้ยงดูครอบครัว ฯลฯ ทำให้มีพฤติกรรมที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดโดยสมัครใจ หรือมีพฤติกรรมที่ยักยอกประโยชน์ส่วนรวมเข้าเป็นประโยชน์ส่วนตัว เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตัว

๔) มีความจำเป็นในการรักษาตัวรอด และลดการเผชิญปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้ตนเองต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ทับซ้อน สาเหตุส่วนหนึ่งนั้นคือปัจจัยทางสังคม ซึ่งเป็นลักษณะ “ตัวกูของกู” อันเป็นค่านิยมของสังคมที่เน้นเรื่องวัตถุนิยม การอยากมีอยากได้ การรักษาหน้าตาและยกหน้าตาทางสังคม ทำให้ต้องมีการแสวงหาทรัพย์สินและอำนาจมากขึ้น

๕) โครงสร้างการบริหาร และการมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งฝ่ายตรวจสอบยังขาดความเข้าใจและระบบยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงเอื้อต่อการมีพฤติกรรมที่เป็นไปในลักษณะการมีผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุด

๖) ปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดจากปัจจัยด้านกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่าตัวบทกฎหมายยังไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหา และทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน กล่าวคือ บทลงโทษทางกฎหมายยังไม่เพียงพอต่อการ “ป้องกัน” และ “ป้องปราม” ผู้ที่จะกระทำหรือคิดที่จะกระทำที่เอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเท่าที่ควร

สรุปสาระสำคัญ

๑. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนประกอบด้วย (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐๐, ๑๐๓ และ ๑๐๓/๑ และ (๒) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมดาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ รวมทั้ง (๓) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

๒. สำนักงาน ก.พ. ได้นิยามความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ Conflict of Interest ว่าหมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัท หรือผู้บริหารมีผลประโยชน์ส่วนตัวมากจนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม

๓. ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน ประกอบด้วย (๑) การรับของขวัญหรือรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) (๒) การหาประโยชน์ให้ตนเอง (Self-Dealing) (๓) การทำงานหลังเกษียณ (Post-Employment) (๔) การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) (๕) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) (๖) การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ชั่วคราวในกิจการที่เป็นของส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายหรือเสียประโยชน์ (๗) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork Barreling)

๔. ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากคนไทยมีฐานคิดในลักษณะบูรณาการ คือ ไม่สามารถแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวมออกจากกันอย่างสิ้นเชิง มีฐานคิดในเรื่องการตอบแทนบุญคุณโดยเฉพาะบุญคุณทางการเมือง หรือมีพฤติกรรมการใช้เงินที่สุรุ่ยสุร่าย ทำให้รายรับไม่สมดุลกับรายจ่ายและมีความจำเป็นในการรักษาตัวรอดและยึดถือค่านิยมของสังคมที่เน้นเรื่องวัตถุนิยม นอกจากนี้โครงสร้างการบริหารและระบบการตรวจสอบถ่วงดุลยังไม่มีประสิทธิภาพ และตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหา หรือยังไม่เพียงพอต่อการ “ป้องกัน” และ “ป้องปราม” ผู้ที่จะกระทำผิดหรือคิดที่จะกระทำผิดที่เอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเท่าที่ควร

บทที่ ๒

แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

การบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน^๓

ถ้าไม่มีการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะละเลยประโยชน์สาธารณะและให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตน หรือของคนบางกลุ่มแทน ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานและอาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบในที่สุด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีชีวิตส่วนตน มีบางครั้งที่มีผลประโยชน์ส่วนตนจะมาขัดแย้งกับการทำหน้าที่ แต่ประเด็นคือต้องเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีอย่างโปร่งใสและยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องหลัก

หน่วยงานภาครัฐต้องจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างโปร่งใส และพร้อมรับผิดชอบ มิฉะนั้นจะบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ปัจจุบันขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อนขยายมากกว่าเดิม เนื่องจากมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ทำให้มีความสัมพันธ์ซับซ้อน/ซ้อนทับมากขึ้น หน่วยงานควรตระหนักว่าผลประโยชน์ทับซ้อนจะเกิดขึ้นในการทำงานและต้องพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน หน่วยงานต้องจัดการความเข้าใจผิดที่ว่าผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องผิดในตัวเอง มิฉะนั้นคนก็จะพยายามปกปิด จนทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและส่วนรวม เมื่อเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลในการทำงานหรือการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ หรือแม้แต่การทุจริตคอร์รัปชัน หรือ ฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น การจัดให้มีแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจะสร้างประโยชน์มากมายแก่หน่วยงานของรัฐ ในด้านต่าง ๆ อาทิ ลดการทุจริตประพฤติมิชอบ สามารถแก้ข้อกล่าวหาเรื่องความลำเอียงได้ง่าย แสดงความยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ประชาชนเชื่อมั่นว่าหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม และไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง

แนวคิดพื้นฐาน “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ประโยชน์ส่วนรวม”

บทบาทและอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีแนวคิดพื้นฐาน ประโยชน์สาธารณะ คือ รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ แต่กรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

นอกจากนี้ จะต้องมีการเปลี่ยนฐานความคิดของคนในสังคมไทย ให้สามารถแยกแยะว่าเรื่องใดเป็นประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (มีทักษะในการคิด) มีความเข้าใจเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน (มีจิตสาธารณะ)

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ ๕ กำหนดว่า ข้าราชการต้องแยกแยะเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือประโยชน์ส่วนตน

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ (๑) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้นำอื่นในภาครัฐอย่างน้อยต้องปฏิบัติตน โดยแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนเหนือประโยชน์ส่วนตนและของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัด

^๓ คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการตำรวจ. สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๗. หน้า ๔.

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเพื่อป้องกันและแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน ให้ยึดประโยชน์ส่วนรวม ดังนี้ ^๔

๑. ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม

๑.๑ ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา ถ้ามีผู้สงสัยหรือทักท้วงต้องหยุดกระทำการนั้นไว้ก่อน

๑.๒ เมื่อพบเห็นการฝ่าฝืน ข้าราชการมีหน้าที่ต้องรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการหรือคณะกรรมการจริยธรรม

๑.๓ เมื่อร่วมประชุมแล้วพบว่า มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม หรือมีการเสนอเรื่องที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมผ่านตน ต้องคัดค้านการกระทำดังกล่าวและบันทึกการคัดค้านของตนไว้ในรายงานการประชุมหรือในเรื่องนั้น

๑.๔ กรณีมีการสั่งการด้วยวาจาในเรื่องที่อาจก่อความเสียหายแก่ราชการ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาบันทึกเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ผู้สั่งพิจารณาสั่งการต่อไป

ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือไม่เป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการ จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การยึดประโยชน์ส่วนรวมและการไม่ขัดกันของประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ ๓ (๓) กำหนดว่า ต้องรายงานการดำรงตำแหน่งทั้งที่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ได้รับค่าตอบแทนในนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต่อหัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรม ในกรณีที่การดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อาจขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่หรืออาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่เสียหาย

ข้าราชการต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท โดยเกรงว่าข้าราชการจะทุ่มเทให้กับบริษัทเอกชน ทำให้ปฏิบัติราชการไม่เต็มที่

๒. ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดี รับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยปฏิบัติตน ดังนี้

(๑) อุทิศตนให้กับการปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และเต็มกำลังความสามารถที่มีอยู่ ในกรณีที่ออกไปปฏิบัติงานอื่นของรัฐด้วย จะต้องไม่ทำให้งานในหน้าที่เสียหาย

(๒) ละเว้นจากการกระทำทั้งปวงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือของข้าราชการอื่น ไม่กาวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอื่นโดยมิชอบ

(๓) ใจχυลยพินิจและตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรู้ ความสามารถ เที่ยงที่ปฏิบัติในวิชาชีพตรงไปตรงมา ปราศจากอคติสวนตน ตามข้อมูลพยานหลักฐานและความเหมาะสม ของแต่ละกรณี

(๔) เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ต้องรีบแก้ไขให้ถูกต้อง และแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการทราบโดยพลัน

^๔ นางสาวชุติมา เทศศิริ. การบรรยาย เรื่อง ความรู้ตามคู่มือและประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน, วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมตรัง กรุงเทพฯ.

(๕) ไม่ขัดขวางการตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายหรือประชาชน ต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายหรือประชาชนในการตรวจสอบ โดยให้ข้อมูลที่แท้จริงและครบถ้วน เมื่อได้รับคำร้องขอในการตรวจสอบ

(๖) ไม่สั่งราชการด้วยวาจาในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ในกรณีที่สั่งราชการด้วยวาจาในเรื่องดังกล่าว ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาบันทึกเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษรตามคำสั่ง เพื่อให้ผู้สั่งพิจารณาสั่งการต่อไป

๓. ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว โดยปฏิบัติตน ดังนี้

(๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูง หรือผู้มีบุญคุณส่วนตัว มาประกอบการใช้ดุลยพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่นเพราะชอบหรือชัง

(๒) ไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่

ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัย ให้ข้าราชการผู้นั้นยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อน แล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการ และคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา เมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

(๔) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่นในราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์ส่วนรวม กับประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

๔. ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม โดยปฏิบัติตน ดังนี้

(๑) ไม่เรียกรับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียก รับ หรือยอมจะรับซึ่งของขวัญแทนตนหรือญาติของตน ไม่มาก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือเป็นการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(๒) ไม่ใช่ตำแหน่ง หรือกระทำการที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลใด เพราะมีอคติ

(๓) ไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการ การดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญา ซึ่งตนเอง หรือบุคคลอื่นจะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรม

หลักการยึดประโยชน์ส่วนรวมและการไม่ขัดกันของประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม		
ข้อ ๖ (๑) ไม่เรียก รับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียก รับ หรือยอมจะรับ ซึ่งของขวัญแทนตนหรือญาติของตน เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือเป็นการให้ตามประเพณี	ข้อ ๗ (๔) ไม่เลิ้งกฎหมายหรือใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ตนเอง หรือผู้อื่น	ข้อ ๕ (๒) ไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตัวเอง หรือผู้อื่น
ข้อ ๖ (๒) ไม่ใช้ตำแหน่งหรือกระทำการที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษกับบุคคลใดเพราะมีอคติ ข้อ ๖ (๓) ไม่เสนอหรืออนุมัติโครงการที่ตนเองหรือบุคคลอื่นจะได้ประโยชน์อันมิควรได้	ข้อ ๕ (๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีต่อบุคคลอื่น ญาติ พรรคพวก เพื่อนฝูง ผู้มีบุญคุณส่วนตัวมาประกอบการใช้ดุลยพินิจเป็นคุณเป็นโทษแก่บุคคลนั้น	ข้อ ๙ (๑) ไม่ใช้ข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินงานไปเพื่อการอื่น หรือเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลอื่น
ข้อ ๗ (๕) ไม่ยอมให้บุคคลอื่นอาศัยชื่อตนเอง หรือใช้ชื่อบุคคลอื่นถือครองทรัพย์สิน	COI	ข้อ ๓ (๓) รายงานการดำรงตำแหน่งในนิติบุคคล

หลักการสำหรับการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน^๔

ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ : การทำเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหน้าที่หลักที่ต้องตัดสินใจและให้คำแนะนำภายในกรอบกฎหมายและนโยบาย จะต้องทำงานในขอบเขตหน้าที่พิจารณาความถูกต้องไปตามเนื้อหา ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตนมาแทรกแซง รวมถึงความเห็นหรือทัศนคติส่วนบุคคล ปฏิบัติต่อแต่ละบุคคลอย่างเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียงด้วยเรื่องศาสนา อาชีพ จุดยืนทางการเมือง เผ่าพันธุ์ วงศ์ตระกูล ฯลฯ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมีจริยธรรมด้วย

สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด : การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัยกระบวนการแสวงหา เปิดเผยและจัดการที่โปร่งใส นั่นคือ เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ และมีความพร้อมรับผิด มีวิธีการต่าง ๆ เช่น จัดทะเบียนผลประโยชน์ โยกย้ายเจ้าหน้าที่จากตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน การเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนหรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ถือเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้กระบวนการอย่างเปิดเผย ทั่วหน้า จะทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย

ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคล ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง และสร้างวัฒนธรรมองค์กร : การแก้ปัญหาหรือจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนจะสะท้อนถึงการยึดหลักคุณธรรมและความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่และองค์กร การจัดการต้องอาศัยข้อมูลนำเข้าจากทุกระดับในองค์กร ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบเรื่อง

^๔ คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการตำรวจ. สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๗. หน้า ๖ – ๗.

การสร้างระบบและนโยบาย และเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนมี เจ้าหน้าที่ต้องจัดการกับเรื่องส่วนตนเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุดเท่าที่ทำได้ หัวหน้าหน่วยงานต้องเป็นแบบอย่าง และสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในเวลาที่มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น

แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ^{๑๐}

๑. แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑.๑ การเตรียมตัวก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง (ก่อนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

เมื่อบุคคลผู้ใดก็ตามมีความประสงค์จะเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเมื่อมีความประสงค์เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ การเตรียมการก่อนเข้าสู่ตำแหน่งจึงมีความสำคัญยิ่ง การไม่เตรียมความพร้อมจะทำให้บุคคลนั้นมีสภาพปัญหาส่วนตนที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ส่วนตนไว้ เมื่อเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การประกอบอาชีพบางอย่างที่ได้กระทำไว้กับรัฐ หรือ การอยู่ในฐานะต่าง ๆ ในธุรกิจการค้าของเอกชนที่ทำได้ก่อนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจจะเป็นสิ่งที่กฎหมายห้ามกระทำหรือห้ามดำเนินการ เมื่อบุคคลนั้นได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อไม่มีการเตรียมตัวในเรื่องนี้จึงเป็นต้นเหตุของการกระทำผิดกฎหมายและจะส่งผลร้ายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เช่น การต้องพ้นจากตำแหน่ง การได้รับโทษจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

ก่อนเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลนั้น ๆ จะต้องเตรียมตัว โดยตรวจสอบตนเอง คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ว่าได้มีการดำเนินการใด ๆ บ้างเมื่อครั้งที่ตนเองอยู่ในสถานะของเอกชนที่ได้ทำธุรกิจหรือทำการค้าไว้กับรัฐ โดยจะต้องตรวจสอบการเป็นคู่สัญญากับรัฐ การรับสัมปทานจากรัฐหรือการเป็นกรรมการผู้จัดการ การถือหุ้นหรือการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการหรือการเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนต่าง ๆ ว่ามีหรือไม่อย่างไร และต้องสำรวจกิจการต่าง ๆ ของคู่สมรส รวมถึงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบว่าการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตนเองและคู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำการค้า การทำธุรกิจนั้น ๆ อย่างไร เมื่อไร ภายในกำหนดระยะเวลาอย่างไร

๑.๒ การปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงตนในระหว่างเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการห้ามมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ได้ทำกับหน่วยงานของรัฐ และการห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในธุรกิจของเอกชนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบหรือดำเนินคดี การห้ามรับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม รวมถึงการเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือได้ทำสัญญาในลักษณะดังกล่าว และยังได้บัญญัติห้ามการเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะต่าง ๆ ในธุรกิจของเอกชน ซึ่งรวมถึงการทำงานในฐานะพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

^{๑๐} คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๙. หน้า ๒๙ - ๓๗.

๒) คู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ห้ามคู่สมรสมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ด้วย

การทำความเข้าใจกับคู่สมรสให้ปฏิบัติตามกฎหมายจึงมีความสำคัญ หากไม่สามารถทำความเข้าใจกับคู่สมรสให้เข้าใจในหลักการของกฎหมายได้แล้ว หรือเกิดความเข้าใจในข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง หรือในกรณีที่คู่สมรสได้กระทำด้วยความเลินเล่อ พลังเพลอหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และเป็น การดำเนินการที่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายในมาตรา ๑๐๐ การดำเนินการของคู่สมรสนั้นจะนำมาซึ่งภัยและโทษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น กล่าวคือ แม้ตนเองจะมีได้กระทำการที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดไว้ แต่หากปล่อยปละละเลยไม่ใส่ใจกับการดำเนินการของคู่สมรส ทำให้คู่สมรสดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายห้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องได้รับโทษทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของคู่สมรส โดยจะถูกระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับแล้วแต่กรณี

ดังนั้น การทำความเข้าใจกฎหมาย มาตรา ๑๐๐ เพื่อให้รู้ถึงข้อห้ามกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อห้ามมิให้คู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิกเฉยหรือละเลยมิได้

๑.๓ การดำเนินการในภายหลังที่พ้นจากตำแหน่ง (พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ถึง ๒ ปี)

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามมาตรา ๑๐๐ ได้บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยห้ามดำเนินการนั้นต่อไปอีกเป็นเวลา ๒ ปี นับแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้การห้ามในส่วนนี้ได้ห้ามการดำเนินการของคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

๒. กรณีการรับของขวัญหรือผลประโยชน์

ในการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ใด ๆ ควรพิจารณาตอบคำถาม ๓ ข้อ เพื่อใช้ในการตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น ๆ คือ

๒.๑ เราควรรับหรือไม่

ตามหลักการทางจริยธรรม แม้ว่าเราไม่ควรรับ แต่มีหลายโอกาสที่เราไม่สามารถปฏิเสธได้ หรือเป็นการรับในโอกาสที่เหมาะสมตามขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมหรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกัน ในสังคม อย่างไรก็ตาม มีหลายโอกาสที่ไม่เป็นการเหมาะสมที่จะรับอย่างยิ่ง ดังนี้

๑) ถ้าเป็นการให้เงิน ท่านต้องปฏิเสธ ไม่ว่าจะเป็นโอกาสใด ๆ หรือการรับเงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ เช่น หุ่น พันทบัตร หรือ ล็อตเตอรี่ ฯลฯ ล้วนเข้าข่ายการรับสินบน และเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้น

๒) หากได้รับการเสนอสิ่งใด ๆ นอกเหนือจากเงิน สิ่งที่เราควรนำมาเป็นเหตุผลในการตัดสินใจ คือ ให้พิจารณาว่า ทำไมเขาจึงเสนอของขวัญหรือผลประโยชน์ดังกล่าวให้เรา และการเสนอดังกล่าวนั้นมีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติตนหรือไม่ หรือควรพิจารณาบนหลักการปฏิบัติงานในภาครัฐ ที่อยู่บนพื้นฐานว่าการกระทำและการตัดสินใจใด ๆ จะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม

ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใด ๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหาความชอบ ผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเอง เหนือองค์กรหรือบุคคลอื่น ทำให้สั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม

๒.๒ เราควรรายงานการรับหรือไม่

แนวทางในการพิจารณามีดังนี้

๑) ของขวัญทั้งหมดที่มีค่าทางประวัติศาสตร์หรือวัฒนธรรม เช่น งานศิลปะ พระพุทธรูป เครื่องประดับโบราณ ฯลฯ แม้จะมีขนาดเล็ก แต่ก็ถือว่า ของขวัญนั้น ๆ เป็นทรัพย์สินขององค์กรไม่ว่าจะมีราคาเท่าใด

๒) ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเทียบกับราคาตลาด มีค่าน้อยกว่า ๓,๐๐๐ บาท ไม่ต้องรายงานหรืออาจเก็บเป็นของตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

๓) ของขวัญหรือผลประโยชน์ใด ๆ เมื่อเทียบกับราคาตลาดมีค่าเกิน ๓,๐๐๐ บาท ต้องรายงานหน่วยงานและลงทะเบียนไว้

๔) ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาดระหว่าง ๓,๐๐๐-๑๕,๐๐๐ บาท และเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องรับ ให้องค์กรโดยหัวหน้าส่วนราชการตัดสินใจว่าสมควรให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ รับทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่

๕) ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์มีค่าทางการตลาดมากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ให้ส่งมอบเป็นทรัพย์สินขององค์กร เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะหรือตามความเหมาะสม องค์กรอาจพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเก็บรักษาของไว้เป็นกรณีไป เช่น ของขวัญในการย้ายหน่วยงาน ขณะดำรงตำแหน่งเดิม ของขวัญในโอกาสเกษียณอายุราชการหรือลาออกจากงาน เป็นต้น

๖) ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ คุณค่ารวมของของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ให้คนเดียว กลุ่มเดียวกัน หรือผู้ที่มีความสัมพันธ์กันหลาย ๆ ครั้ง เมื่อรวมกันทั้งปีมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐ บาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างที่ได้รับ

๗) ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ ได้ของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากผู้รับบริการแม้จะต่างคนต่างกลุ่ม เพื่อเป็นการขอบคุณในการให้บริการที่ดี แต่เมื่อรวมกันแล้วมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐ บาทต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างนั้น

๘) ของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับเพื่อเป็นการขอบคุณจากผู้รับบริการ (ประชาชน และองค์กรเอกชน) ที่ได้อย่างสม่าเสมอ บ่อยครั้ง อาจทำให้เกิดข้อสงสัยจากประชาชนว่ามีอิทธิพลบิดเบือนก่อให้เกิดอคติในการให้บริการของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจก่อให้เกิดความรู้สึกชอบ และคาดหวังว่า จะได้รับของขวัญหรือผลประโยชน์เมื่อมีผู้มารับบริการ ควรปฏิเสธการรับ

๙) เงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ ต้องปฏิเสธไม่รับ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด ๆ

๒.๓ เราสามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

๑) ปกติสามารถเก็บรักษาไว้เอง หากของขวัญหรือผลประโยชน์นั้นมีค่าไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

๒) หากมีราคาทางการตลาดระหว่าง ๓,๐๐๐ – ๑๕,๐๐๐ บาท ส่วนราชการต้องพิจารณาตัดสินว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ จะเก็บไว้เองได้หรือไม่

๓) หากราคามากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท จะต้องให้เป็นทรัพย์สินของส่วนราชการและส่วนราชการพิจารณาตัดสินว่า จะใช้ประโยชน์อย่างไร

เกณฑ์ประกอบการตัดสินใจรับของขวัญหรือผลประโยชน์

เกณฑ์ประกอบการตัดสินใจ	
ประเด็น	การตัดสินใจ
เจตนาธรรม	อะไรเป็นเจตนาธรรมของการให้ของขวัญหรือผลประโยชน์
กฎ ระเบียบ	มีกฎระเบียบหรือนโยบายอะไรที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญ และ/หรือประโยชน์
ความเปิดเผย	มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพียงใด
มูลค่า และคุณค่า	ของขวัญและหรือผลประโยชน์มีราคาเท่าใด
หลักจริยธรรม	มีหลักจริยธรรมที่เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือไม่ มีอะไรบ้าง
อัตลักษณ์	ผู้ให้ม้อัตลักษณ์เพื่ออะไร
เวลาและโอกาส	เวลาและโอกาสในการให้คืออะไร

๓. กรณีต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เอื้อต่อการหาประโยชน์ให้ตนเอง

ต้องปฏิบัติงานด้วยความกล้าหาญ ยึดมั่นความถูกต้องดีงามและชอบธรรม ปฏิบัติงานโดยไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลหรือเอื้อประโยชน์ใด ๆ ให้กับบริษัทรายใดรายหนึ่ง แต่ให้ยึดการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของกระบวนการอย่างรอบคอบและเคร่งครัด และหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่เข้าข่ายการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหาประโยชน์ให้กับธุรกิจของครอบครัวหรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ไม่สุจริตหรือเอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

๔. หากฝ่าฝืนจะมีโทษอย่างไร

การมีพฤติกรรมใด ๆ ก็ตามที่เข้าข่ายประเวศของผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีพฤติกรรมที่พร้อมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ย่อมส่งผลให้ถูกลงโทษ ตักเตือน ตัดเงินเดือน จนกระทั่งถึงไล่ออก ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน นอกจากนั้นหากพฤติกรรมนั้น ๆ เข้าข่ายการรับสินบน ฉ้อฉลทุจริต และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ มีการรับผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเข้าข่ายการมีพฤติกรรมดังกล่าวซึ่งมีผลต่อความเป็นธรรม ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ให้โดยมิชอบ หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนอาจมีส่วนร่วมในการรับโทษทางอาญาด้วย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๙ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มาตรา ๑๐๓ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

สรุปสาระสำคัญ

๑. แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑) การเตรียมตัวก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง (ก่อนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

• ก่อนเข้ามารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลนั้น ๆ จะต้องเตรียมตัวโดยตรวจสอบตนเอง คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ว่าได้มีการดำเนินกิจการใด ๆ บ้างเมื่อครั้งที่ตนเองอยู่ในสถานะของเอกชน ที่ได้ทำธุรกิจหรือทำการค้าไว้กับรัฐ โดยจะต้องตรวจสอบการเป็นคู่สัญญากับรัฐ การรับสัมปทานจากรัฐหรือการเป็นกรรมการผู้จัดการ การถือหุ้นหรือการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการหรือการเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนต่าง ๆ ว่ามีหรือไม่อย่างไร และต้องสำรวจกิจการต่าง ๆ ของคู่สมรสรวมถึงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒) การปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงตนในระหว่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

• เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ต้องไม่ดำเนินกิจการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

• คู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ห้ามคู่สมรสมิให้ดำเนินกิจการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ด้วย

๓) การดำเนินกิจการในภายหลังที่พ้นจากตำแหน่ง (พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ถึง ๒ ปี)

• กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามมาตรา ๑๐๐ ได้บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยห้ามดำเนินกิจการนั้นต่อไปอีกเป็นเวลา ๒ ปี นับแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้ ได้ห้ามการดำเนินกิจการของคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

๒. กรณีการรับของขวัญหรือรับผลประโยชน์

ในการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ใด ๆ ควรพิจารณาตอบคำถามเพื่อใช้ในการตัดสินใจว่า จะรับหรือไม่รับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น ๆ คือ ๑) เราควรรับหรือไม่ ๒) เราควรรายงานการรับหรือไม่ และ ๓) เราสามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

๓. กรณีต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เอื้อต่อการหาประโยชน์ให้ตนเอง

ต้องปฏิบัติงานด้วยความกล้าหาญ ยึดมั่นความถูกต้องดีงามและชอบธรรม ปฏิบัติงานโดยไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลหรือเอื้อประโยชน์ใด ๆ

๔. หากฝ่าฝืนจะมีโทษอย่างไร

การมีพฤติกรรมใด ๆ ก็ตามที่เข้าข่ายประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีพฤติกรรมที่พร้อมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ย่อมส่งผลให้ถูกลงโทษ ตักเตือน ตัดเงินเดือน จนกระทั่งถึงขั้นไล่ออก ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนอาจมีส่วนร่วมในการรับโทษทางอาญาด้วย

บทที่ ๓

ช่องทางและขั้นตอนการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นพฤติกรรมที่นำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. การแจ้งเบาะแส เมื่อพบเห็นพฤติกรรมที่นำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อน

เมื่อพบเห็นหรือประสบปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ที่เรียกว่า **ผลประโยชน์ทับซ้อน** ควรดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ เมื่อเกิดขึ้นกับตัวเอง

ควรพิจารณาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่าส่วนรวมเสียผลประโยชน์หรือไม่ หากส่วนรวมเสียประโยชน์ ท่านควรหลีกเลี่ยง เช่น หากท่านเป็นคณะกรรมการพิจารณาจัดจ้างหรือพิจารณาความดีความชอบของบุคคลใกล้ชิด ท่านควรถอนตัวจากการเป็นคณะกรรมการฯ หรือตอกเสียง เนื่องจากการตัดสินใจของท่านอาจส่งผลให้การพิจารณาเกิดความเอนเอียง แต่หากเป็นกรณียกเว้นธรรมดา ท่านควรประกาศให้ทราบว่าคุณรู้จักบุคคลนั้นต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจของท่านและเพื่อความโปร่งใสด้วย

๑.๒ เมื่อเกิดขึ้นกับผู้ร่วมงานหรือคนใกล้ชิด

ท่านควรให้คำแนะนำด้วยการอธิบายให้เข้าใจถึงกรณีต่าง ๆ และผลหรือโทษของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งแนะนำวิธีการป้องกัน เพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ หากท่านพบเห็นและมีหลักฐานที่ทำให้มั่นใจว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมท่านสามารถประสานเพื่อให้ข้อมูลกับหน่วยงานดังต่อไปนี้

๑) หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำผิด

๒) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น ๕ เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์สายด่วน ๑๖๗๖ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๓๔๑

๓) ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย ถนนอัษฎางค์ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์สายด่วน ๑๕๖๗

E-mail : damrongdhama.1567@gmail.com

๔) ศาลปกครอง

๑๒๐ หมู่ ๓ แจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑

โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕

๕) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานป.ป.ช.)

เลขที่ ๓๖๑ ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

หรือ ตู้ ปณ. ๑๐๐ เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๕๒๘ ๔๘๐๐ ถึง ๔๘๔๙

๖) มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

๔๗/๑๐๑ ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ

อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๕๔๗ ๑๗๑๑

E-mail : mail.fact2015@gmail.com

๗) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ถนนพระรามที่ ๖ เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๗๑ ๘๐๐๐

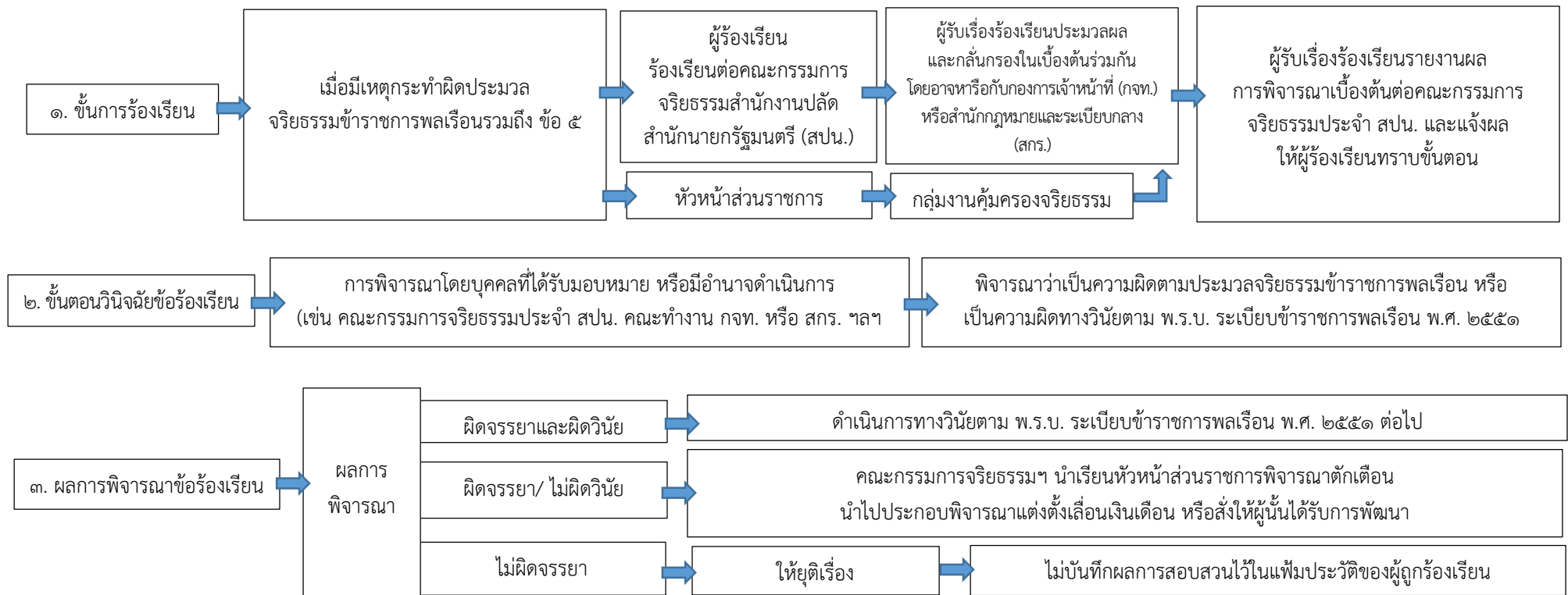
E-mail : webmaster@oag.go.th

๒. ขั้นตอนกระบวนการดำเนินการ

กรณีข้อสงสัยหรือทักท้วงว่ามีการกระทำที่เอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เมื่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสงสัยว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดหรือดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติการใด ในฐานะส่วนตัวจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่ ให้ข้าราชการยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการ และคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา เมื่อผ่านกระบวนการวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ปฏิบัติตามนั้น

ทั้งนี้ ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการ ปรากฏดังผังภาพต่อไปนี้

ขั้นตอนกระบวนการดำเนินการ กรณีมีข้อสงสัยหรือทักท้วงว่า
มีการกระทำที่เอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน



ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ ๕ ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือการประโยชน์ส่วนตน รวมถึง ข้อ ๕ (๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่

สรุปสาระสำคัญ

๑. หากท่านพบเห็นและมีหลักฐานที่ทำให้มั่นใจว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม ท่านสามารถประสานเพื่อให้ข้อมูลกับหน่วยงานดังต่อไปนี้ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำผิด สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานป.ป.ช.) มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. เมื่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสงสัยว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดหรือดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติการใด ในฐานะส่วนตัวจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่ให้ข้าราชการยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา เมื่อผ่านกระบวนการวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ปฏิบัติตามนั้น

คณะผู้จัดทำ

คณะที่ปรึกษา

๑. พลตำรวจเอก เอก อังสนานนท์
๒. นายจิรัชย์ มุลทองโรย

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

คณะผู้จัดทำ

- | | |
|---|--|
| ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี | |
| ๑. นางกอบเพชร หาญพัฒน์พานิชย์ | ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต |
| ๒. นายไพบุลย์ แสงประเสริฐ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| ๓. นายมนัส คงสะอาด | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน |
| ๔. นางสาวหรรษา วิเศษคามินทร์ | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน |

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๘๓ ๔๙๒๓ – ๕ โทรสาร ๐ ๒๒๘๓ ๔๙๒๙

หรือเยี่ยมชมที่ www.opm.go.th ➡️ หน่วยงานภายใน สป. ➡️ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต

ภาคผนวก

ตัวอย่างคำวินิจฉัยและผลการดำเนินการการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม^{๑๑}

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒ - ๑๔/๒๕๕๓ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ วินิจฉัย ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยจำนวน ๖ คน เนื่องจาก

๑.๑ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) จำนวน ๓ คน

๑.๒ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ วรรคสาม จำนวน ๒ คน

๑.๓ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๔๘ จำนวน ๑ คน

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๙/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ วินิจฉัยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ เนื่องจาก คู่สมรสถือหุ้นในบริษัทจำกัดเกินกว่าร้อยละห้า โดยรัฐมนตรีมิได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้งและมีได้ถือหุ้นในบริษัทให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นให้บริหารหรือจัดการแทน

๓. การวินิจฉัยให้นักการเมืองท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

๓.๑ กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๘๔ วรรคสิบแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา สั่งให้นายก อบต. เมืองพลับพลา และ นายก อบต. ทำอ่าง พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๒๖๗ ประกอบมาตรา ๒๘๔ วรรคสิบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา ๙๒ แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีได้สั่งให้นายก อบต. พังตรุ จ. กาญจนบุรี พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพัน บริษัท เหมืองศิลาสยาม จำกัด โดยบริษัทดังกล่าวเป็นผู้ถือประทานบัตรของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๒๖๗ ประกอบมาตรา ๒๘๔ วรรคสิบของรัฐธรรมนูญ

^{๑๑} นายอุทิศ บัวศรี. การบรรยาย เรื่อง ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ, วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมตรัง กรุงเทพฯ.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา ๙๒ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้นายกเทศมนตรีเมืองคง จังหวัดนครราชสีมาและนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๒๖๗ ประกอบมาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๔๖

๓.๒ กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (๑) นายกเทศมนตรีเมืองกำแพงเพชรจัดซื้อพัสดุดิจิทัลจากบริษัทตนเองที่ตนเองเป็นกรรมการบริษัท
- (๒) สมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกือ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบลหนองกือ
- (๓) สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการบริษัทเข้าซื้อของsobราคาและยื่นของsobราคาในเทศบาลที่ตนเองเป็นสมาชิก

๔. คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม.๑/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ อม.๑/๒๕๕๐ พิพากษาจำคุกอดีตนายกรัฐมนตรี ๒ ปี เนื่องจากมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ (๑) และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง เพราะขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คู่สมรสได้เข้าไปเป็นคู่สัญญากับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี

บรรณานุกรม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (๒๕๕๗). ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐). นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

นางสาวชุติมา เทศศิริ. การบรรยาย เรื่อง ความรู้ตามคู่มือและประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมตรัง กรุงเทพฯ.

นายอุทิศ บัวศรี. การบรรยาย เรื่อง ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ. วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมตรัง กรุงเทพฯ.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๙). คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน. กรุงเทพฯ.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๙). โครงการเสริมสร้างความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การให้ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในภาคราชการ มาตรฐานความโปร่งใสของส่วนราชการ และการชี้แจงเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment – ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ระหว่างวันที่ ๙ – ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๙. กรุงเทพฯ.

สำนักงาน ก.พ. (๒๕๕๒). ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน. นนทบุรี : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (๒๕๕๗). คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ของข้าราชการตำรวจ. กรุงเทพฯ.