

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากรณีมาตรา 126
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
The Conflict of Interests: A Case Study of Section 126 of The Organic Act on Prevention
and Suppression Corruption, B.E. 2561 (2018)

กรณิศ ท้วมทองดี¹ และวรรณวิภา เมืองถ้ำ²

Goranit Thuamthongdee¹ and Wanwipa Muangtham²

¹นักศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

²อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

¹Master Student of Laws Sukhothai Thammathirat Open University

²Lecturer from the Faculty of Laws Sukhothai Thammathirat Open University

Corresponding Author Email: goranit.th@gmail.com

Received: 6 November 2022

Revised: 25 November 2022

Accepted: 30 November 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 3. เพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และ 4. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ โดยจะทำการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ คำวินิจฉัยของศาล ความเห็นทางกฎหมาย และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวคิด ทฤษฎี หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ ทฤษฎีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ 2) ประเทศไทย มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประเทศอังกฤษ มีอยู่ในในมาตรฐานความประพฤติของรัฐมนตรี ประเทศแคนาดา ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ค.ศ. 2006 และประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา และกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1978 3) การเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ยังมีความแตกต่างหลาย ประการ อาทิ การไม่มีบทนิยามและมีปัญหาในการตีความถ้อยคำ หรือการกำหนดบทสันนิษฐานที่ให้อำนาจพนักงานของรัฐต้องมีความผิดและรับโทษทางอาญาจากการกระทำของคู่สมรสทั้งที่ไม่ใช่การกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ เป็นต้น และ 4) แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การขัดกันระหว่างประโยชน์, การทุจริต, เจ้าพนักงานของรัฐ

Abstract

This research consists purposes were 1. to study the concepts, theories, principles and background of conflict of Interests, 2. to study the provisions of the laws of Thailand and foreign countries regarding conflicts of interests, 3. to comparatively analyze the laws of Thailand and foreign countries regarding conflict of Interests and 4. to find ways to improve and amend the law on conflicts of interests. This research is a qualitative research, will study from various documents related are the provisions of the laws of Thailand. Relevant foreign laws, books, textbooks, academic documents, theses, research papers, articles, court rulings. legal opinion and electronic information including information from the Internet network Then use the information obtained from the collection of various documents related to the content analysis. The results of this Independent Study show that: 1) Concepts, theories, principles and backgrounds concerning the conflict between personal and public interests, conflict theory between personal and public interests. Concepts and theories about the use of state power to restrict rights and freedoms 2) Thailand has an Organic Act on the Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2561. The UK has it in the Ministerial Standards of Conduct. Canada appears in the Conflict of Interest Act. 2006 and the United States of America appears in the United States Code. and the Public Sector Ethics Act of 1978 3) Comparison of laws in Thailand and other countries regarding Conflict between individual interests and common interests. There are also many differences, such as the absence of definitions and problems in interpreting the words. or the determination of the presumption that state officials must be guilty and receive criminal penalties for the actions of their spouses, even though they are not acts of state officials, etc. and 4) Guidelines for improving the law on conflicts of interest between personal and public interests, it was found that the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2563 to be clearer and more comprehensive.

Keywords: Conflict of Interests, Corruption, State Officials

บทนำ

อิทธิพลของแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งมุ่งที่จะขจัดปัญหาการทุจริตในอดีต รวมทั้งปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมโดยมาตรา 50(10) ได้บัญญัติว่า “...บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริต และประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ” ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทยทุกคน และมาตรา 63 ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านการทุจริต หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการบัญญัติโดยเพิ่มลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งขยายขอบเขต

แห่งการกระทำของบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อให้มีการตรวจสอบการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่มีลักษณะสลับซับซ้อนดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น หากกระทำการฝ่าฝืนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น ๆ หรือสมาชิกภาพสิ้นสุดลง นอกจากนี้ ยังได้มีการบัญญัติข้อห้ามข้อจำกัดของเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 6 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตั้งแต่มาตรา 126 ถึงมาตรา 129 โดยกำหนดข้อห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมไว้หลายลักษณะที่บังคับใช้กับเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าพนักงานรัฐมิให้กระทำการบางประการ และผลการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา และให้ถือว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมด้วยอีกฐานหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอยู่ก็ตาม แต่ก็ยังเกิดปัญหาอยู่หลายประการซึ่งทำให้การใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผลไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังนั้น จากบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาคำพิพากษาได้แก่ 1) ปัญหาการไม่มีบทนิยาม ขอบเขตและการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 126 2) ปัญหาบทสันนิษฐานตามมาตรา 126 วรรคสอง ที่นำการกระทำของคู่สมรสมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้เจ้าพนักงานของรัฐมีความผิด 3) ปัญหาการตีความถ้อยคำตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 และ 4) ปัญหาการมีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อจำกัดเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ จากการพิจารณาพิพากษาคำพิพากษาประเด็นปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงควรค่าแก่การศึกษาวิจัยหัวข้อ “การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากรณีมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และความเป็นมาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ผู้วิจัยทำการค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ คำวินิจฉัยของศาล ความเห็นทางกฎหมาย และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากรณีมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และความเป็นมาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ผลการวิจัยพบว่า มีแนวคิด ทฤษฎี หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ดังนี้

1) ทฤษฎีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests Theory)

ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องหน้าที่ของหน่วยงานราชการสมัยใหม่ หรือองค์กรทางด้านการปกครองสมัยใหม่ และแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะที่มีการมุ่งเน้นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ส่วนบุคคลสาธารณะจะต้องมีหลักจริยธรรมในการทำงาน กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลในขณะเดียวกันบุคคลสาธารณะต้องปลอดจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อลวงใจ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นอิสระและเป็นกลาง ฉะนั้น หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการสมัยใหม่ จึงมีไว้เพื่อให้บุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ทั้งของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549, น.70)

2) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

2.1) หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐ ใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ หลักรัฐธรรมนูญนี้ เรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงรักษาหรือส่งเสริมประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หลักการนี้เป็นหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้มีสาระสำคัญ ประกอบไปด้วยข้อเรียกร้องหรือหลักการย่อยสามหลักการ คือ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2562, น. 47-56)

2.2) หลักความแน่นอนของกฎหมาย มีสาระสำคัญว่า กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอน หมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายนั้นต้องบัญญัติกำหนดไว้ให้ชัดแจ้งว่าบังคับหรือห้ามมิให้บุคคลประเภทใด กระทำการใด ในกรณีใด อย่างไร และเพื่อประโยชน์อันใด หรือให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารกระทำการใด ในกรณีใด อย่างไร และเพื่อประโยชน์อะไรให้มีความแน่นอนชัดเจน เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้บังคับกฎหมาย (บรรเจ็ด สิงคะเนติ, 2558, น.28)

3) หลักความรับผิดชอบทางอาญา เป็นหลักการพื้นฐานที่ประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยบุคคลจะมีความรับผิดชอบทางอาญาและต้องรับโทษก็เฉพาะได้กระทำความผิดหรือมีส่วนในการกระทำความผิด (จิตติ ดิงศภัทย์, 2555, น.11-12)

4) หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยเป็นหลักการที่ขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา หรือจำเลย ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหาและจำเลยที่มีอยู่ตามกฎหมายด้วย เพราะหากยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าบุคคลใดกระทำความผิดจริงตามฟ้องก็จำต้องสันนิษฐานไว้ก่อน ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ และต้องปฏิบัติต่อเขาตามกฎหมายเช่นเดียวกับสุจริตชนอื่น (ปกป้อง ศรีสินทิ, 2563)

2. การศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทยและ ต่างประเทศ มีดังนี้

ประเทศไทยปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 ได้กำหนดห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศ กำหนดเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการห้ามมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ได้ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐ การห้ามเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นในธุรกิจของเอกชน การห้ามรับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะผูกขาด ตัดตอน รวมถึงการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว และได้บัญญัติห้ามการเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะต่าง ๆ ในธุรกิจของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น อีกทั้งยังได้บัญญัติห้ามการดำเนินกิจการของคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐในลักษณะเดียวกันกับที่ได้บัญญัติห้ามเจ้าพนักงานของรัฐ และมีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ข้อ 4 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ และรวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐ ที่ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว ต้องห้ามการกระทำการตามมาตรา 126 ได้แก่ (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (3) ผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนโทษทางอาญา มาตรา 168 กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับกรณีความผิดตามมาตรา 126 วรรคสอง ซึ่งให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้ บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย ถ้าพิสูจน์ได้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐนั้นรู้เห็นยินยอมด้วยเจ้าพนักงานของรัฐนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประเทศอังกฤษ ได้มีมาตรฐานความประพฤติของรัฐมนตรี (Questions of Procedure for ministers: (QPM)) มีข้อห้าม และข้อจำกัดมิให้รัฐมนตรีกระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นการทำงานหรือการดำรง ตำแหน่งใด ๆ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง การลงทุน การรับของขวัญ การทำงานหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ เมื่อพ้นจากหน้าที่ นอกจากนี้ ในส่วนของข้าราชการพลเรือนมีกฎหมายอาญารวมถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามทุจริต ค.ศ. 1906 และ ค.ศ. 1916 ห้ามมิให้เข้าไปประกอบกิจการซึ่งอาจขัดหรือแย้งกับผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือขัดแย้งกับตำแหน่งหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติ ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ จะครอบคลุมทั้งขณะและภายหลังพ้นตำแหน่ง นอกจากนี้พระราชบัญญัติองค์กรปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (The Local Government Act of 1972) มาตรา 94 และมาตรา 95 บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด มีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงิน ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในทางสัญญา ร่างสัญญาหรือกรณีอื่นใด ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบแนวทาง ปฏิบัติให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ โดยมีได้กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาแต่อย่างใด ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐผู้ที่ทำ การฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวจะได้รับโทษในทางบริหารหรือในทางปกครองเท่านั้น เว้นเสียแต่ว่า การกระทำดังกล่าวจะมีองค์ประกอบของความผิดอาญาอยู่ด้วย

ประเทศแคนาดามีพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ค.ศ. 2006 (Conflict of Interest Act 2006) ได้บัญญัติครอบคลุมถึงข้อห้ามหรือข้อจำกัดที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ ส่วนรวมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะไว้เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ หรือการกระทำต่าง ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ คือ การ ตัดสินใจและการงดออกเสียง การใช้ข้อมูลภายในการใช้อิทธิพลชักจูงใจ การรับของขวัญและผลประโยชน์อื่นใดรวมถึงการเดินทาง การเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญา ข้อจำกัดการรับจ้างงานภายหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ การเปิดเผยทรัพย์สิน และยังมีกฎหมายว่า

ด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมสำหรับสมาชิกสภา (Conflict of Interest Code for Member of the House of Common) โดยสมาชิกสภาสามัญต้องไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเข้าไปมีอิทธิพลหรือมีผลต่อการตัดสินใจของบุคคลอื่นเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลสำหรับตนเองหรือสมาชิกในครอบครัว ไม่ใช่ข้อมูลที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญซึ่งไม่สามารถหาได้ทางสาธารณะทั่วไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลสำหรับตนเองหรือบรรดาสมาชิกในครอบครัว สมาชิกสภาสามัญที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลในการพิจารณาเรื่องใดสมาชิกสภาสามัญผู้นั้นจะต้องเปิดเผยเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลในโอกาสแรก แต่หากทราบในภายหลังก็ต้องเปิดเผยรายละเอียดในภายหลังทันที รวมทั้งต้องไม่เข้าร่วมในการพิจารณาหรือลงมติในเรื่องที่ตนมีผลประโยชน์ส่วนตัวดังกล่าว สมาชิกสภาสามัญไม่อาจเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐซึ่งผู้ที่ทำการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวจะได้รับโทษ ในทางบริหารหรือในทางปกครองเท่านั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดมาตรการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งมาตรการที่มีสภาพบังคับทางบริหารหรือทางปกครองโดยกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Code) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐที่สำคัญในระดับสหพันธรัฐ นอกจากนี้ ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1978 (Ethics in Government Act of 1978) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1989 (The Government Ethics Reform Act of 1989) โดยจะกำหนดครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนลักษณะของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบต่าง ๆ โดยในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติการกระทำที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมไว้ในหมวด 18 ว่าด้วยอาชญากรรมและกระบวนการพิจารณาความอาญา ส่วน 11 ว่าด้วยการให้สินบน การรับสินบนและการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมไว้ในหมวดต่าง ๆ หลายประการ เช่น ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐรับค่าตอบแทนในเรื่องที่ส่งผลต่อรัฐบาล ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐเรียกร้องในเรื่องที่มีผลต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ข้อจำกัดของอดีตเจ้าพนักงานของรัฐหรือลูกจ้างเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการที่มีผลประโยชน์ทางการเงินส่วนตัว การรับเงินเดือน การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับการทำสัญญากับรัฐ ข้อจำกัดอดีตเจ้าพนักงานของรัฐรับค่าตอบแทนจากคู่สัญญา การรับของขวัญ ส่วนกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1978 บัญญัติครอบคลุมถึงตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ เจ้าพนักงานของรัฐหรือลูกจ้างของรัฐทั้งหมด โดยเจ้าพนักงานของรัฐต้องมีการเปิดเผยสถานะทางการเงิน และข้อจำกัดเกี่ยวกับรายได้และการจ้างงานภายนอกของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยผู้กระทำการฝ่าฝืนจะได้รับโทษจำคุก หรือโทษปรับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 216

3. การศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า ประการแรก ปัญหาการไม่มีบทนิยาม ขอบเขตและการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คำว่าหน่วยงานของรัฐ มาตรา 126 ได้กำหนดห้ามเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ แต่กลับไม่มีบทนิยามหน่วยงานของรัฐไว้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าพนักงานของรัฐและมีโทษทางอาญาดูด้วย จึงควรมีความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอในระดับถึงขนาดที่ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับมาตราดังกล่าว สามารถรับทราบได้ว่าการกระทำของตนเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม สำหรับขอบเขตความหมายและการตีความคำว่า กำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบ ตามมาตรา 126 วรรคหนึ่ง (4) เป็นอำนาจที่พิจารณาที่ตัวหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เหนือธุรกิจของเอกชนเป็นสาระสำคัญ ซึ่งอำนาจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจไม่กว้างขวางมาก รวมทั้งไม่มีอำนาจเหนือธุรกิจเอกชนเป็นลำดับชั้นเหมือนกรณี

ของอำนาจของตัวเจ้าพนักงานของรัฐ การตีความจึงควรจำกัดเฉพาะอำนาจโดยตรงเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ส่วนขอบเขตความหมายของคำว่า “มีส่วนได้เสีย” ไม่มีการนิยามไว้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด โดยการมีส่วนได้เสีย ต้องเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสีย “ในทางตรง” ตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐหรือดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อให้ตนเองจะได้รับประโยชน์ จึงจะเป็นความผิดตามมาตรา 126 เพราะหากกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะห้ามการมีส่วนได้เสียทางอ้อมด้วยแล้ว ก็จะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงไม่รวมถึงการมีส่วนได้เสียโดยอ้อมและโดยผ่านบุคคลอื่น ส่วนช่วงเวลาการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 ซึ่งมีปัญหาในเรื่องการตีความคำว่า “คู่สัญญา” ว่าหมายรวมถึงการเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 ควรมีขอบเขตความหมายเฉพาะเพียงการเป็นคู่สัญญาภายหลังจากที่ได้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐ

ประการที่สอง ปัญหาบทสันนิษฐานตามมาตรา 126 วรรคสอง ที่นำการกระทำของคู่สมรสมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้เจ้าพนักงานของรัฐมีความผิดขัดกับหลักความได้สัดส่วนเพราะเป็นมาตรการที่กำหนดให้นำการกระทำของคู่สมรสมาตั้งเรื่องกำหนดความรับผิดแก่เจ้าพนักงานของรัฐทั้งที่มีใช้การกระทำของตนเอง และขัดต่อหลักการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา หรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นการมุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพจนเกินสมควร กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ อันเป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้เจ้าพนักงานของรัฐมีความผิดและต้องรับโทษ

ประการที่สาม ปัญหาการตีความถ้อยคำตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ข้อ 4 ความตอนท้ายที่ว่า “...รวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว...” หมายถึง เจ้าพนักงานของรัฐที่รับมอบอำนาจโดยปฏิบัติราชการแทน หรือปฏิบัติการแทน แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่รักษาราชการแทน รักษาการแทน รักษาการในตำแหน่ง หรือถ้อยคำในลักษณะอื่นที่มีความหมายทำนองเดียวกัน ทำให้เป็นช่องว่างที่อาจทำให้เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการต่าง ๆ อันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมได้

และประการสุดท้ายปัญหาการมีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อจำกัดเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ซึ่งกฎหมายประเทศอังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติห้ามเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมไว้หลายรูปแบบซึ่งสามารถครอบคลุมและป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าพนักงานของรัฐได้อย่างดี ดังนั้นจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

4. การศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ผลการวิจัยพบว่า ควรเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้ เสนอนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ ส่วนขอบเขตความหมายและการตีความคำว่า กำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบ ตามมาตรา 126 วรรคหนึ่ง (4) ต้องเป็นอำนาจที่พิจารณาที่ตัวหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เหนือธุรกิจของเอกชนเป็นสาระสำคัญซึ่งอำนาจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจไม่กว้างขวางมาก รวมทั้งไม่มีอำนาจเหนือธุรกิจเอกชนเป็นลำดับชั้นเหมือนกรณีอำนาจของตัวเจ้าพนักงาน

ของรัฐ จึงควรตีความจำกัดเฉพาะอำนาจโดยตรงเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น นอกจากนี้ควรเพิ่มนิยามคำว่า “มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า การที่เจ้าพนักงานของรัฐเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาหรือการดำเนินการใด ๆ กับหน่วยงานของรัฐที่มีเจ้าพนักงานของรัฐในตำแหน่งนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี แล้วแต่กรณี โดยเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นมีเจตนาประสงค์จะให้ตนเองได้รับประโยชน์ และช่วงเวลาการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 นั้น ควรหมายความว่าเฉพาะการเป็นคู่สัญญาขณะหรือภายหลังจากที่ได้ดำรงตำแหน่ง

สำหรับบทสันนิษฐานตามมาตรา 126 วรรคสอง ที่นำการกระทำของคู่สมรสมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้เจ้าพนักงานของรัฐ มีความผิด ควรยกเลิกความในมาตรา 126 วรรคสอง และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น “ในการดำเนินกิจการของคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐ ตามวรรคหนึ่ง ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐนั้นรู้เห็นยินยอมให้คู่สมรสดำเนินกิจการดังกล่าว ให้ถือว่า การดำเนินกิจการของคู่สมรส เป็นการดำเนิน กิจการของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่ เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง” และ ควรเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 126 วรรคห้า โดยใช้ความว่า “การดำเนินการใดของเจ้าพนักงานของรัฐหรือคู่สมรสอันเป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ให้ตกเป็นโมฆะ”

แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐ ที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 “ข้อ 4 ...รวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติราชการแทน ปฏิบัติการแทน รักษาราชการแทน รักษาการแทน รักษาการในตำแหน่ง หรือ ถ้อยคำใดในลักษณะเดียวกัน”

เพิ่มบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อจำกัดเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล กับประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบหรือลักษณะอื่น ๆ ให้ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เช่น ข้อห้ามข้อจำกัดเจ้าพนักงานของรัฐมิให้เข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบาย หรือการเสนอหรือให้ความเห็นขอร่างกฎหมายที่ทำให้ตนหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันทางครอบครัวได้ประโยชน์ การใช้ข้อมูล ภายในของรัฐ การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการของรัฐ การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เพื่อไปมีอิทธิพลต่อ การตัดสินใจโดยอิสระ โดยควรกำหนดห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ ของตนเองหรือบุคคลอื่น การป้องกันมิให้เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการให้ผู้ใดล่วงรู้ความลับของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ การป้องกันมิให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้ทรัพย์สินของหน่วยงาน

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากรณีมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ ส่วนรวม พบว่า มีแนวคิด ทฤษฎี หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ ทฤษฎีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพ ประกอบด้วยหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐ ใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ หลักรัฐธรรมนูญนี้ เรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาหรือส่งเสริมประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หลักความแน่นอนของกฎหมาย กฎหมายที่มีผลเป็นการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอน หลักความรับผิดชอบทางอาญา เป็นหลักการพื้นฐานที่ประกัน

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยบุคคลจะมีความรับผิดชอบทางอาญาและต้องรับโทษก็เฉพาะได้กระทำความผิดหรือมีส่วนในการกระทำ และหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์

2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ไทยและต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยมีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนประเทศอังกฤษมีอยู่ในในมาตรฐานความประพฤติของรัฐมนตรี กฎหมายอาญารวมถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต ค.ศ. 1906 และ ค.ศ. 1916 และพระราชบัญญัติองค์การปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 ประเทศแคนาดาปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ค.ศ. 2006 และยังมีกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมสำหรับสมาชิกสภา ประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา และกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1978

3. เพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า ประกอบด้วย 1) การไม่มีบทนิยามและมีปัญหาในการตีความถ้อยคำ 2) การกำหนดบท สันนิษฐานที่ให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องมีความผิดและรับโทษทางอาญาจากการกระทำของคู่สมรสทั้งที่ไม่ใช่การกระทำของ เจ้าพนักงานของรัฐ 3) ถ้อยคำตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่ง เจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ข้อ 4 ไม่ครอบคลุมไปถึงเจ้าพนักงานของรัฐ ที่รักษาราชการแทน รักษาการแทน รักษาการในตำแหน่ง และ 4) บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อจำกัดเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำ การอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ

4. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และประกาศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตาม ความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากรณีมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีบทนิยามขอบเขตและการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

1.1 คำว่าหน่วยงานของรัฐ มาตรา 126 ได้กำหนดห้ามเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ แต่กลับไม่มีบทนิยาม หน่วยงานของรัฐไว้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าพนักงานของรัฐและมีโทษทางอาญาด้วย จึงควรมี ความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอในระดับถึงขนาดที่ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับมาตราดังกล่าว สามารถรับทราบ ได้ว่าการกระทำของตนเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

1.2 เขตความหมายและการตีความคำว่า กำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบตามมาตรา 126 วรรคหนึ่ง (4) เป็นอำนาจ ที่พิจารณาที่ตัวหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เหนือธุรกิจของเอกชนเป็นสาระสำคัญ ซึ่งอำนาจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะมี อำนาจไม่กว้างขวางมาก รวมทั้งไม่มีอำนาจเหนือธุรกิจเอกชนเป็นลำดับขั้นเหมือนกรณีของอำนาจของตัวเจ้าพนักงานของรัฐ การตีความจึงควรจำกัดเฉพาะอำนาจโดยตรงเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น

1.3 ขอบเขตความหมายของคำว่า “มีส่วนได้เสีย” ไม่มีการนิยามไว้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด โดยการมีส่วนได้เสียต้องเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสีย “ในทางตรง” ตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐหรือดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อให้ตนเองจะได้รับประโยชน์ จึงจะเป็นความผิดตามมาตรา 126 เพราะหากกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะห้ามการมีส่วนได้เสียทางอ้อมด้วยแล้วก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงไม่รวมถึงการมีส่วนได้เสียโดยอ้อมและโดยผ่านบุคคลอื่น

1.4 ช่วงเวลาการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 ซึ่งมีปัญหาในเรื่องการตีความคำว่า “คู่สัญญา” ว่าหมายรวมถึงการเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 126 ควรมิชอบเขตความเฉพาะเพียงการเป็นคู่สัญญาภายหลังจากที่ได้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐ

2. ปัญหาบทสันนิษฐานตามมาตรา 126 วรรคสอง ที่นำการกระทำของคู่สมรสมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้เจ้าพนักงานของรัฐมีความผิดขัดกับหลักความได้สัดส่วน เพราะเป็นมาตรการที่กำหนดให้นำการกระทำของคู่สมรสตั้งเรื่องกำหนดความรับผิดชอบเจ้าพนักงานของรัฐทั้งที่มีใช้การกระทำของตนเอง และยังขัดต่อหลักการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา หรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ เป็นการมุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพจนเกินสมควร กล่าวคือเป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ อันเป็นการนำการทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้เจ้าพนักงานของรัฐมีความผิดและต้องรับโทษ

3. ปัญหาการตีความถ้อยคำตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ข้อ 4 ความตอนท้ายที่ว่า “...รวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว...” หมายถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่รับมอบอำนาจโดยปฏิบัติราชการแทนหรือปฏิบัติการแทน แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงเจ้าพนักงานของรัฐที่รักษาราชการแทน รักษาการแทน รักษาการในตำแหน่งหรืออ้อยคำในลักษณะอื่นที่มีความหมายทำนองเดียวกัน ทำให้เป็นช่องว่างที่อาจทำให้เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการต่าง ๆ อันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมได้

4. ปัญหาการมีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อจำกัดเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ซึ่งกฎหมายประเทศอังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติห้ามเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมไว้หลายรูปแบบ ซึ่งสามารถครอบคลุมและป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าพนักงานของรัฐได้อย่างดี

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากรณีมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังมีปัญหาและข้อบกพร่อง ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 6 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา 126 พ.ศ. 2563 ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเฉพาะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากรณีมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เท่านั้น ดังนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้มีการศึกษาปัญหาและหาแนวทางแก้ไขกรณีการห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใดนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยนี้ สำเร็จไปได้ด้วยดีจากความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมกับให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางในการเขียน รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

เอกสารอ้างอิง

- จิตติ ดิงศภิตย์. (2555). กฎหมายอาญา ภาค 1. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- บรรเจิด สิงคะนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). *สิทธิของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ: หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์*. สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2565, จาก <https://www.the101.world/presumption-of-innocence/>.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2563). *คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 126 และมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ