

รายงานผลการดำเนินงาน
โครงการอบรมเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนโดยใช้หลักสูตรด้านทฤษฎีการศึกษา
(Anti-Corruption Education)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๗

ขอประกาศและแสดงเจตนารมณ์ว่า จะยึดมั่นในสถาบันหลัก อันได้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะเป็นคนดี มีคุณธรรม ประพฤติปฏิบัติตนในสัมมาอาชีวะ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นหลักสำคัญมั่นคง ดำรงตนอยู่ด้วยความมีเกียรติ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่กระทำการโกงแผ่นดิน ไม่ทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบ และไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์บนความทุกข์ยากของประชาชน ทั้งจะปฏิบัติตนตามมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจรรยาบรรณกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี และรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ กล่าวยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่กระทำการโกงแผ่นดินไม่ทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบ และไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์บนความทุกข์ยากของประชาชน ทั้งจะปฏิบัติตนตามมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจรรยาบรรณกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคล ปกครอง โดยมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ป้องกันและดำเนินการลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่กระทำผิดวินัย การดำเนินการทางวินัยข้าราชการจึงเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยก็เป็นกระบวนการเพื่อคุ้มครองข้าราชการให้ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเสมอภาคกัน นัยหนึ่งเป็นการป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชากลับแก้งข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชา โดยไม่เป็นธรรมหรือปกปิดการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยได้กำหนดไว้ในกฎหมาย และกฎหมายลำดับรองของระเบียบ กฎ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่งผลให้เกิดการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในระบบราชการต่อประชาชน กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดและยังเป็นการสร้างความมั่นคงต่อประเทศชาติ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ประเภท จำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวินัยเป็นปัจจัยหรือเครื่องมือสำคัญในการช่วยให้การบริหารงานขององค์กรภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายขององค์กร ระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เรียกว่า "วินัย" หากมีผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดก็จะต้องถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย กระบวนการนี้จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองชนิดหนึ่ง ดังนั้น การดำเนินการจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการทางปกครองทุกขั้นตอน หากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชากระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็น "คำสั่งทางปกครอง" ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

/พระราชบัญญัติ...

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๖ ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย มาตรา ๘๐ บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เพื่อควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน อันจะทำให้ข้าราชการเป็นตัวอย่างที่ดีเป็นที่ศรัทธาของประชาชน และหมวด ๗ การดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ผู้บังคับบัญชา ผู้ทำหน้าที่สืบสวน หรือคณะกรรมการสืบสวน ทราบถึงบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ กระบวนการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ความเป็นจริงและยุติธรรม อันจะเป็นหลักประกันแห่งความเป็นธรรมและความมั่นคงแก่ข้าราชการโดยมีจุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย ข้าราชการเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ ความผาสุกของประชาชน และภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ

ความหมาย

วินัย คือ การควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือน ได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตน เป็นต้น นอกจากนี้วินัยยังหมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่าสามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการพลเรือนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ได้แก่ การสืบสวนหรือสอบสวนการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การสั่งลงโทษหรือโทษการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณาความผิด เช่น ให้พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย

๑. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๓"

๑.๑ ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรี / ปลัดกระทรวง / อธิบดี

๑.๑.๑ รัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้ ตำแหน่งปลัดกระทรวง และตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ

๑.๑.๒ ปลัดกระทรวง เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้ ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง ตำแหน่งอธิบดี ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง และตำแหน่งประเภท วิชาการระดับเชี่ยวชาญ

๑.๑.๓ อธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้ ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน/ชำนาญงาน/อาวุโส

๑.๒ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน/ชำนาญงาน/อาวุโส

๒. คณะกรรมการสืบสวน

๒.๑ กรรมการสืบสวน

๒.๒ ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗
ผู้เสนอความเห็นเกี่ยวกับความผิดและสถานโทษ

๓. คณะกรรมการสอบสวน

๓.๑ กรรมการสอบสวน

๓.๒ ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗
ผู้เสนอความเห็นเกี่ยวกับความผิดและสถานโทษ

๔. คณะอนุกรรมการสามัญ ได้แก่ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด

๕. ผู้ส่งลงโทษหรืองดโทษหรือสั่งยุติเรื่อง คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม
มาตรา ๕๗

การดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย

ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ
ตามนัยมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนด
ที่มาของการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ โดย "หมวด ๑ การดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหา
หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย" ได้กำหนดและวิธีการที่สำคัญไว้ ดังนี้

๑. การกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีพฤติการณ์กระทำผิดวินัย

๒. การจำแนกกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย

๓. การกำหนดวิธีการรายงานของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นตามลำดับไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมี
อำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ (ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด/อธิบดี/
ปลัดกระทรวง)

สาระสำคัญ

๑. กรณีมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย
ตามข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖

การกล่าวหา คือ การร้องเรียนกล่าวโทษระบุว่าข้าราชการพลเรือนสามัญมีพฤติการณ์หรือ
มีการกระทำที่เป็นความผิดวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ
เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งการกล่าวหาได้ทั้งการกล่าวหาที่เป็น
หนังสือ และการกล่าวหาด้วยวาจา แต่การกล่าวหาทั้งสองวิธี

ดังกล่าว จะเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับใดก็เป็นการกล่าวหาเพื่อให้ดำเนินการต่อไป

การกล่าวหาเป็นหนังสือ ต้องมีรายละเอียดอันได้แก่การระบุชื่อและลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา
ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพล
เรือนสามัญผู้ใด นอกจากนี้ ยังต้องมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอที่จะให้เข้าใจได้ว่า
ผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือการกระทำผิดอย่างไร หรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้

การกล่าวหาด้วยวาจา ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับฟังการกล่าวหาานั้น จะต้องจัดทำบันทึก
คำกล่าวหาโดยให้มีรายละเอียดเพียงพอเช่นเดียวกับการกล่าวหาเป็นหนังสือ และให้ผู้กล่าวหา ดังกล่าว
ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้ปรากฏหลักฐานการกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร

๒. กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย

๒.๑ กรณีที่มีการกล่าวหาโดยไม่ได้ระบุชื่อหรือลงลายมือชื่อของผู้กล่าวหา แต่ระบุเพียงชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด โดยมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้นั้นมีพฤติกรรมหรือการกระทำความผิดอย่างไร หรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้ ซึ่งการกล่าวหาในกรณีนี้ก็คือการร้องเรียนกล่าวหาโดย "บัตรสนเท่ห์" ดังนั้น บัตรสนเท่ห์ก็อาจเป็นที่มาที่ทำให้มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นได้ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าบัตรสนเท่ห์นั้น มีหลักฐานหรือมีกรณีแวดล้อมปรากฏชัดเจนตลอดจนมีพยานบุคคลแน่นอน

๒.๒ กรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมได้ปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาเอง ทำให้เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ โดยกรณีนี้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ทั้งนี้ กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย เป็นเพียงแค่การกำหนดบางลักษณะของกรณีเป็นที่สงสัยเท่านั้น ซึ่งก็อาจมีลักษณะอื่น ๆ ได้อีก หากลักษณะนั้น เป็นกรณีที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

การรายงานของผู้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗

ข้อ ๒ ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดว่า เมื่อความปรากฏกับผู้บังคับบัญชาว่ามีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยตามรายละเอียดข้างต้นแล้ว หากผู้บังคับบัญชาที่รับทราบเรื่องนั้นไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็มีหน้าที่ต้องรายงานตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๖ โดยการรายงานต้องจัดทำเป็นหนังสือ ที่ระบุชื่อผู้กล่าวหา (ถ้ามี) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัย และรายงานตามลำดับชั้นไปจนถึงผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ให้รับทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่หากผู้บังคับบัญชาที่ทราบเรื่องนั้น เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็ต้องรับดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้ ต่อไปโดยเร็ว

ผลประโยชน์ทับซ้อน

“Conflict of Interest” เป็นภาษาต่างประเทศซึ่งมีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในรอบหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งได้สร้างความเสียหายให้กับประชาชนโดยส่วนรวม ทำให้บรรดานักวิชาการและผู้คนในสังคมไทยต่างได้ให้คำจำกัดความ หรือความหมายของคำว่า “Conflict of Interest” ไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

สำนักงาน ก.พ. ได้ให้นิยาม คำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” คือ สถานการณ์หรือการกระทำของบุคคล (ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัท ผู้บริหาร) มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง จนส่งผลกระทบต่อการทำงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้นโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนา หรือไม่เจตนา หรือบางเรื่องเป็นการปฏิบัติสืบทอดกันมา จนไม่เห็นว่าเป็น...

/จะเป็น...

จะเป็นสิ่งผิดแต่อย่างใด พฤติกรรม เหล่านี้เป็นการกระทำความผิดทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (ประโยชน์ของส่วนรวม) แต่กลับตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง

องค์ประกอบประการแรก คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private interest) หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Personal interest) ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ รวมถึงผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ ส่วนนี้โดยตัวมันเองแล้วไม่เสียหายอะไรเพราะใครๆก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกันทั้งนั้น เช่น การหางานใหม่ที่มีรายได้ที่ดี กว่าเก่าแต่ปัญหาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์นี้ไปแย้งกับผลประโยชน์-ส่วนรวม

องค์ประกอบที่สอง คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐโดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพตน ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เกิดจากการมีตำแหน่งหรือการเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

องค์ประกอบสุดท้าย คือเมื่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งนั้นไปแทรกแซงการตัดสินใจ หรือการใช้วิจารณญาณในทางใดทางหนึ่งเพื่อผลประโยชน์-ส่วนตัว

จึงเห็นได้ว่าจากนิยามศัพท์ของนักวิชาการข้างต้นสามารถสรุปความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ ผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวมแล้วต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้ตัดสินใจได้ยากในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเป็นธรรมและปราศจากอคติ

ความขัดแย้ง (Conflict) สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยเป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิด แนวทางปฏิบัติหรือผลประโยชน์ ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest) ผลตอบแทนที่บุคคลได้รับโดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบ ความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆ เพื่อสนองความต้องการทั้งหลาย ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ

๑. **ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวข้องกับเงิน (pecuniary)** ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

๒. **ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)** เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา ลัทธิแนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้ ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุขแก่กลุ่มบุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะยังหมายถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคม มูลเหตุปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดจากการพัฒนาการทางการเมืองไทยเปลี่ยนไปจากเดิมที่ นักการเมืองและ นักธุรกิจเป็นบุคคลคนละกลุ่มกัน กล่าวคือในอดีต นักธุรกิจต้องพึ่งพีนักการเมือง เพื่อให้ให้นักการเมืองช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจของตน ซึ่งในบางครั้งสิ่งที่นักธุรกิจต้องการนั้นมิได้รับการ ตอบสนองจากนักการเมืองทุกครั้งเสมอไป นักธุรกิจก็ต้องจ่ายเงินจำนวนมากแก่นักการเมืองในปัจจุบัน นักธุรกิจจึงใช้วิธีการเข้ามาเล่นการเมืองเอง เพื่อให้ตนเองสามารถเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคมได้ และที่สำคัญคือให้ข้าราชการต่างๆ ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

หน้าที่ที่ทับซ้อน (Conflict of Duty) หรือผลประโยชน์เบียดซ้อนกัน (Competing Interests) มี ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรก เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้ อาจทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งเกิดความ ผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้น ที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือน ไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

ประเภทที่สอง เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้ประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประทุพติมิชอบหรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่มควรถือว่าหน้าที่ที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกันนั่นคือ การตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ที่ทับซ้อนได้

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

(๑) **การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and disqualification from office)** เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีของข้าราชการการเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศ มักกำหนด ได้แก่ การห้าม ส.ส. หรือรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการประจำ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัมปทานหรือสัญญาต่างๆกับรัฐ เป็นต้น

(๒) **การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณชนทราบ (Disclosure of personal interests)** เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง แบ่งได้เป็น ๒ ประเภทคือ ประเภทแรกคือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และประเภทที่สอง คือ การแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหาคือความขัดแย้ง ของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรงแต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

(๓) **การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of conduct)** เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรยึดถือเป็นหลักในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าผิดทางกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น และสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบราชการ

(๔) **ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-office employment restriction)** เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐนำข้อมูลลับ (Confidential information) ภายในหน่วยงานที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์หลังจากการออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิในการติดต่อหน่วยงานราชการในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญ ในหน่วยงานราชการมาแล้ว นอกจากแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้วจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับ

/การ...

การบังคับใช้ (Enforcement) กฎระเบียบ ที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์การกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอเพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบที่เกิดขึ้นก็ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

มาตรการขับเคลื่อนเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

ประการแรก การกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม(Codes of ethics) เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าอะไรคือสิ่งผิดและอะไรคือสิ่งถูกมิให้ประชาชนเกิดความสับสนเห็นผิดเป็นชอบหรือเห็นกงจักรเป็นดอกบัว โดยจะต้องนิยามและกำหนดมาตรฐานการกระทำต่างๆให้ชัดเจน ซึ่งวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมดังกล่าวนี้ สามารถกระทำได้โดยการส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมและส่งเสริมให้สมาคมนักวิชาชีพต่างๆมีการบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในแต่ละวิชาชีพ เพื่อยุติให้หลักเกณฑ์ทางจริยธรรมมีความชัดเจน สมาชิกของแต่ละกลุ่มวิชาชีพสามารถนำไปปฏิบัติได้ พร้อมกับมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามความชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดของหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม หรือบรรทัดฐานสำหรับกำกับกับความประพฤติของนักการเมือง ข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมต่างๆเหล่านี้ เป็นแนวทางชี้แนะว่าบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางด้านสาธารณะนั้นควรมีความประพฤติอย่างไรอะไรที่ถือเป็นพฤติกรรมที่ควรหลีกเลี่ยงเนื่องจากเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกเถียงและสร้างเป็นข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมที่พึงปฏิบัติ

ประการที่สอง การถ่ายทอด ปลูกฝังหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมสู่สมาชิกของสังคม โดยผ่านสื่อมวลชนหรือการบรรจุในหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียน เพื่อให้มีกระบวนการเรียนการสอนในชั้นเรียน การจัดอบรมให้แก่สมาชิกของสมาคมนักวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การอภิปรายถกเถียงเพื่อก่อให้เกิดความกระจ่างในประเด็นที่คลุมเครือน่าสงสัย มาตรการดังกล่าวนี้ถือเป็นการถ่ายทอดและปลูกฝังสมาชิกของสังคมโดยผ่านช่องทางต่างๆ อันจะทำให้สมาชิกของสังคมเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน รู้สึกผิดชอบชั่วดี ตลอดจนสามารถยับยั้งตนเองและห้ามปรามผู้อื่นมิให้กระทำการอันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนได้ สมาชิกไม่สามารถอ้างได้อีกต่อไปว่าตนทำผิดเพราะไม่ทราบ ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีความผิดเกี่ยวกับวินัยอย่างชัดเจนนั้นจะช่วยลดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถยอมรับได้ให้น้อยลง

ประการที่สาม เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Strengthening the arena of civil society) โดยการสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ มีจิตสำนึกต่อส่วนรวม อันจะนำไปสู่การรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรแบบสมัครใจอย่างอิสระ สำหรับดำเนินกิจกรรมเพื่อส่วนรวม รวมทั้งส่งเสริมสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระในการดำเนินงานทั้งสื่อวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ต่างมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีจิตสำนึกที่เสียสละเพื่อส่วนรวม และมีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่เข้มแข็งซึ่งภาคประชาสังคมที่มีอำนาจต่อรองสูงดังกล่าวนี้จะสามารถถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการดำเนินงานของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะสามารถยับยั้งปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงให้น้อยลงได้

ประการที่สี่ การปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่างๆของหน่วยงาน เพื่อให้บทบัญญัติทางกฎหมายให้มีความชัดเจนและตีกรอบความผิดอันเกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อนไว้อย่างชัดเจนมีความครอบคลุม การแก้ไขข้อกฎหมายและการบังคับใช้จะต้องมิให้เกิดความลักลั่น ปิดช่องโหว่ของกฎหมายปรับปรุงแนวทาง และกระบวนการวินิจฉัยคดีให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายให้มากที่สุดรวมทั้งบทลงโทษในกฎหมายต่างๆให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประการที่ห้า การปฏิรูปองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยจะต้องปฏิรูปองค์กรเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมในการทำงานมีงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอมีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการที่เป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองมีความเป็นกลาง มีกฎกติกาการทำงานที่ชัดเจน มีเป้าหมายในการทำงานที่สามารถวัดและประเมินผลได้และมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ
