

รายงานการสัมมนา

เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม
พ.ศ. ...”

วันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๐๖-๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

โดยคณะกรรมการวิชาการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่วมกับ สถาบันพระปกเกล้า

สรุปสาระสำคัญการสัมมนา

ในปัจจุบัน ปัญหาเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนถือเป็นปัญหาสำคัญที่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ โดยตามหลักการบริหารงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการใดโดยยึดหลักประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และประชาชนเป็นสำคัญและการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่จะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงเกิดแนวคิดในการยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น คณะกรรมการวิชาการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกับสถาบันพระปกเกล้าจึงได้จัดการสัมมนาในครั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และสนับสนุนข้อมูลที่สำคัญตลอดจนผลการศึกษาวิเคราะห์ให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป

ในการนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมอภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก่ ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ อธิการบดีของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นายณวัฒน์ ศรีปัดดา นักวิชาการสถาบันพระปกเกล้า และนายวรรณชัย บุญบำรุง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ ได้วิเคราะห์เรื่องของกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันของผลประโยชน์ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ โดยหลักการดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) บางส่วน มิได้นำมาบัญญัติไว้อย่างเต็มรูปแบบ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิดใดได้ เนื่องจากมีลักษณะของความเห็นอกเห็นใจ ซึ่งในบางประเทศเรื่องดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการจริยธรรม เช่น ในประเทศอังกฤษ ผู้ที่กระทำความผิดจะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่ประเทศไทยเป็นเรื่องโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๐๓ ซึ่งหากมีการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบก็เป็นการพินิจจากภาวะผลประโยชน์ทับซ้อนแต่ไม่มีกลไกอื่นๆบังคับ นอกจากนี้ ปัญหาของประเทศไทยคือ คนบางกลุ่มไม่ละอายต่อการกระทำความผิด นอกจากนี้ แม้เรื่องการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์สาธารณะจะมีใช้เรื่อง การทุจริตโดยตรงก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องสีเทา (grey corruption) และมีเงาของการทุจริตอยู่ (shadow of corruption) เนื่องจากผลของการขัดกันทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือศรัทธาในตำแหน่งราชการที่ควรได้รับความไว้วางใจ ทั้งยังมีรูปแบบของการขัดกันของผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่คลุมเครือ ซึ่งเป็นเรื่องของการไม่สอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมและเป็นรูปแบบของระบบการเมืองของประเทศไทยอย่างหนึ่ง ผู้อภิปรายเห็นว่า จริยธรรมสาธารณะ ต้องใช้ความประพฤติที่เที่ยง ความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช่เป็นการเฉพาะตัว

บุคคลเท่านั้นแต่ต้องแสดงให้เห็นเป็นภาพรวมทั้งองค์กรด้วย การลดความเสี่ยงของบุคคลหรืออิทธิพลที่จะมาจูงใจ ควรจะมีกลไกหลายๆส่วนมาช่วย เช่นเรื่องจรรยาบรรณสาธารณะ ซึ่งเป็นจรรยาบรรณสากล และรวมทั้งระบบกลไก ในการแจ้งเตือน

นายวรรณชัย บุญบำรุง อภิปรายเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายว่าได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการชดกันของผลประโยชน์รวมทั้งในส่วนของบริษัทมหาชนตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ แล้ว แนวคิดและวิธีการในการร่าง กฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องของการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จะทำอะไรให้ประชาชนได้รับการบริการจากภาครัฐ การ มีกฎหมายจะช่วยเพิ่มหลักความเป็นกลาง สร้างความมีอิสระ เป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศชาติ มีกระบวนการติดตามทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเกรงกลัว มีกระบวนการป้องกัน ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกไม่ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น เป็นการปฏิวัติ ปฏิรูป ความเคยชิน ของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เรื่องการใช้สอยทรัพย์สินของรัฐ แต่ในความเป็นจริงนั้นเป็นเรื่องที่ยากใน การเขียนกฎหมายและในเชิงปฏิบัติ ทั้งบางเรื่องเป็นภาวะวิสัยที่ยากแก่การนำมาเขียนระบุในกฎหมาย และวัฒนธรรม องค์กรของไทยอาจยังไม่พร้อม แต่ในทางกลับกันผู้อภิปรายเห็นว่า หากรอให้พร้อมก็อาจเกิดความเสียหายจนยาก เยียวยา แต่หากมีกรณีศึกษาขึ้นมาเป็นตัวอย่าง ทำให้กฎหมายบังคับใช้ได้ก็อาจจะเป็นการกระตุ้นให้สังคมตื่นตัวและ เกิดการเปลี่ยนแปลงในที่สุด

นายณวัฒน์ ศรีปัดดา อภิปรายว่า ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทั้งตำแหน่ง หน้าที่ และอำนาจ ดังนั้น การรักษาตัวตน และผลประโยชน์ของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องของการชดกันของผลประโยชน์แม้ไม่ใช่การ ทุจริตโดยตรงแต่เป็นกรณีที่จะนำไปสู่การทุจริต และเป็นเรื่องที่ไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งมีแนวทางในการจัดการ ปัญหานี้อยู่สองประการในกฎหมายฉบับนี้คือ (๑.) การกำหนดข้อห้าม ว่าห้ามพฤติกรรมอย่างไรบ้าง เป็นมาตรการ หลักในการจัดการผลประโยชน์ และมีมาตรการเสริมที่จะทำให้การเข้าใกล้การชดกันของผลประโยชน์เป็นไปได้ยาก ขึ้น คือ (๒.) การให้การกระทำนั้นขาดคุณสมบัติหรือสิ้นผล โดยในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชดกันระหว่าง ผลประโยชน์เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้เข้าร่วมรับฟังการสัมมนาตั้งข้อสังเกตเรื่อง มาตรฐานของแต่ละหน่วยงานและบทกำหนดโทษของ แต่ละการกระทำที่อาจเป็นความผิดและรายละเอียดในเรื่องการได้รับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็น ราคาเงินได้ รวมทั้งข้อห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานในภาคเอกชนที่อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ แต่เห็นชอบในหลักการ และวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและลดความเสี่ยงของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในกระบวนการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และ ให้การตัดสินใจเป็นไปโดยอิสระและเป็นธรรมมากที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันและรักษาความลับของทาง ราชการ รักษาความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

นางสาวทิตา ตันคณิตเลิศ

ผู้จตุรายนงานการประชุม

นางศศิวิมล ธนศานติ

ผู้ตรวจรายงานการประชุม