

รายงานผลการดำเนินการโครงการ
ประกาศเจตนารมณ์การต่อต้านการทุจริต
"โรงพยาบาลหัวหินร่วมต้านทุจริต (MOPH Together Against Corruption)"
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๖

ขอประกาศและแสดงเจตนารมณ์ว่า จะยึดมั่นในสถาบันหลัก อันได้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะเป็นคนดีมีคุณธรรม ประพฤติปฏิบัติตนในสัมมาอาชีพ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นหลักสำคัญมั่นคง ดำรงตนอยู่ด้วยความมีเกียรติ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่กระทำการโกงแผ่นดิน ไม่ทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบ และไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์บนความทุกข์ยากของประชาชน ทั้งจะปฏิบัติตนตามมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจรรยาบรรณกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี และรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่กระทำการโกงแผ่นดินไม่ทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบ และไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์บนความทุกข์ยากของประชาชน ทั้งจะปฏิบัติตนตามมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจรรยาบรรณกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคลปกครอง โดยมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ป้องกันและดำเนินการลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่กระทำผิดวินัย การดำเนินการทางวินัยข้าราชการจึงเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยก็เป็นกระบวนการเพื่อคุ้มครองข้าราชการ ให้ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเสมอภาคกัน นัยหนึ่งเป็นการป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชา กลั่นแกล้งข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา โดยไม่เป็นธรรมหรือปกปิดการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยได้กำหนดไว้ในกฎหมาย และกฎหมายลำดับรองของระเบียบ กฎ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่งผลให้เกิดการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในระบบราชการต่อประชาชน กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรของรัฐ ในฐานะผู้ใช้อำนาจ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดและยังเป็นการสร้างความมั่นคงต่อประเทศชาติ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภท จำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวินัยเป็นปัจจัยหรือเครื่องมือสำคัญในการช่วยให้การบริหารงานขององค์กรภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายขององค์กร ระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุม

/ความประพฤติ...

ความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เรียกว่า "วินัย" หากมีผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดก็จะต้องถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย กระบวนการนี้จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองชนิดหนึ่งดังนั้น การดำเนินการจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการทางปกครองทุกขั้นตอน หากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชากระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็น "คำสั่งทางปกครอง" ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๖ ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยมาตรา ๘๐ บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เพื่อควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน อันจะทำให้การเป็นตัวอย่างที่ดีเป็นที่ศรัทธาของประชาชน และหมวด ๗ การดำเนินการทางผู้บังคับบัญชา ผู้ทำหน้าที่สืบสวน หรือ คณะกรรมการสืบสวน ทราบถึงบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ กระบวนการขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ความเป็นจริงและยุติธรรมอันเป็นหลักประกันแห่งความเป็นธรรมและความมั่นคงแก่ข้าราชการโดยมีจุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยข้าราชการเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ ความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติความผาสุกของประชาชน และภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ

ความหมาย

วินัย คือ การควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือน ได้แก่ บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ 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 ๕๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญ
ดังนี้ ตำแหน่งปลัดกระทรวง และตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ

๑.๑.๒ ปลัดกระทรวง เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๓ ข้าราชการพลเรือน
สามัญ ดังนี้ ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง ตำแหน่งอธิบดี ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งประเภท

/ตำแหน่ง...

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 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗

การดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย

ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามนัยมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดที่มาของการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ โดย "หมวด ๑ การดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย" ได้กำหนดและวิธีการที่สำคัญไว้ ดังนี้

๑. การกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีพฤติการณ์กระทำผิดวินัย

๒. การจำแนกกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย

๓. การกำหนดวิธีการรายงานของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นตามลำดับไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ (ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด/อธิบดี/ปลัดกระทรวง) สำคัญ

๑. กรณีมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยตามข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖

/การกล่าวหา...

การกล่าวหา คือ การร้องเรียนกล่าวโทษระบุว่ามีการกระทำความผิดวินัยหรือมีการกระทำที่เป็นความผิดวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งการกล่าวหาได้ทั้งการกล่าวหาที่เป็นหนังสือและการกล่าวหาด้วยวาจา แต่การกล่าวหาทั้งสองวิธี

ดังกล่าว จะเป็นกรกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับใดก็เป็นกรกล่าวหาเพื่อให้ดำเนินการต่อไป

การกล่าวหาเป็นหนังสือ ต้องมีรายละเอียดอันได้แก่การระบุชื่อและลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด นอกจากนี้ ยังต้องมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอที่จะให้เข้าใจได้ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือการกระทำผิดอย่างไร หรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้

การกล่าวหาด้วยวาจา ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับฟังการกล่าวหา นั้น จะต้องจัดทำบันทึกคำกล่าวหา โดยให้มีรายละเอียดเพียงพอเช่นเดียวกับการกล่าวหาเป็นหนังสือ และให้ผู้กล่าวหา ดังกล่าวลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้ปรากฏหลักฐานการกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร

๒. กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย

๒.๑ กรณีที่มีการกล่าวหาโดยไม่ได้ระบุชื่อหรือลงลายมือชื่อของผู้กล่าวหา แต่ระบุเพียงชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด โดยมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือการกระทำผิดอย่างไร หรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้ ซึ่งการกล่าวหาในกรณีนี้ก็คือการร้องเรียนกล่าวหาโดย "บัตรสนเท่ห์" ดังนั้น บัตรสนเท่ห์ก็อาจเป็นที่ทำให้มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดก็ได้ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าบัตรสนเท่ห์นั้น มีหลักฐานหรือมีกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้งตลอดจนมีพยานบุคคลแน่นอน

๒.๒ กรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ได้ปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาเอง ทำให้เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ โดยกรณีนี้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งนี้ กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย เป็นเพียงแค่การกำหนดบางลักษณะของกรณีเป็นที่สงสัยเท่านั้น ซึ่งก็อาจมีลักษณะอื่นๆ ได้อีก หากลักษณะนั้น เป็นกรณีที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

การรายงานของผู้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗

ข้อ ๒ ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดว่า เมื่อความปรากฏกับผู้บังคับบัญชาว่าการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยตามรายละเอียดข้างต้นแล้ว หากผู้บังคับบัญชาที่รับทราบเรื่องนั้นไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็มีหน้าที่ต้องรายงานตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง

/ประกอบ...

ประกอบกับข้อ ๖ โดยการรายงานต้องจัดทำเป็นหนังสือ ที่ระบุชื่อผู้กล่าวหา (ถ้ามี) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัย และรายงานตามลำดับชั้นไปจนถึงบังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕" ให้รับทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อผู้บังคับบัญชาที่ทราบเรื่องนั้น 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) มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับจนส่งผลกระทบต่อการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้นโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนา หรือไม่เจตนา หรือบางเรื่องเป็นการปฏิบัติสืบทอดกันมา จนไม่เห็นว่าจะเป็นสิ่งผิดแต่อย่างใด พฤติกรรม เหล่านี้เป็นการกระทำความผิดทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (ประโยชน์ของส่วนรวม) แต่กลับตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงของตนเองหรือพวกพ้อง

องค์ประกอบการแรก คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private interest) หรือผลส่วนบุคคล (Personal interest) ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ รวมถึงผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ ส่วนนี้โดยตัวมันเองแล้วไม่เสียหายอะไรเพราะใครๆก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกันทั้งนั้น เช่น การหางานใหม่ที่มีรายได้ที่ดี กว่าเก่าแต่ปัญหาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์นี้ไปแย้งกับผลประโยชน์-ส่วนรวม

องค์ประกอบที่สอง คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐโดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพตน ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เกิดจากการมีตำแหน่งหรือการเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

องค์ประกอบสุดท้าย คือเมื่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งนั้นไปแทรกแซงการตัดสินใจ หรือการใช้วิจารณญาณในทางใดทางหนึ่งเพื่อผลประโยชน์-ส่วนตัว

จึงเห็นได้ว่าจากนิยามศัพท์ของนักวิชาการข้างต้นสามารถสรุปความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ ผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม

/แล้วต้อง...

แล้วต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้ตัดสินใจได้ยากในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเป็นธรรมและปราศจากอคติ

ความขัดแย้ง (Conflict) สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยเป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิด แนวทางปฏิบัติหรือผลประโยชน์ ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ผลตอบแทนที่บุคคลได้รับโดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบ ความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้องผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆ เพื่อสนองความต้องการทั้งหลาย ผลประโยชน์ส่วนตัว มี ๒ ประเภท คือ

๑. ผลประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ้น ตำแหน่งที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

๒. ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary) เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลรอบครัวหรือกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา ลัทธิแนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้ ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุขแก่กลุ่มบุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะยังหมายถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคมนุเคราะห์ ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดจากการพัฒนาการทางการเมืองไทยเปลี่ยนไปจากเดิมที่ นักการเมืองและ นักธุรกิจเป็นบุคคลคนละกลุ่มกัน กล่าวคือในอดีต นักธุรกิจต้องพึ่งพิงนักการเมือง เพื่อให้ให้นักการเมืองช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจของตน ซึ่งในบางครั้งสิ่งที่นักธุรกิจต้องการนั้นมีได้รับการ ตอบสนองจากนักการเมือง ทุกครั้งเสมอไป นักธุรกิจก็ต้องจ่ายเงินจำนวนมากแก่นักการเมืองในปัจจุบัน นักธุรกิจจึงใช้วิธีการเข้ามาเล่นการเมืองเอง เพื่อให้ตนเองสามารถเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายต่างๆ ในสังคมได้ และที่สำคัญคือให้ข้าราชการต่างๆ ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

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

ประเภทแรก เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้ อาจทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งเกิดความ ผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้น ที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่นๆ ทำไม่ได้คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือน ไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง

ประเภทที่สอง เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้ประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่

/ให้แก่...

ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพุดติมิชอบหรือความลำเอียง/อคติ ต่อคนบางกลุ่มควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกันนั่นคือ การตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

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

(๒) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณชนทราบ (Disclosure of personal interests) เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง แบ่งได้เป็น ๒ ประเภทคือ ประเภทแรกคือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นและประเภทที่สอง คือ การแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่ใช่วิธีการที่แก้ปัญหาคือความขัดแย้ง ของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรงแต่อย่างน้อย การเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

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

(๔) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-office employment restriction) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐนำข้อมูลลับ (Confidential information) ภายในหน่วยงานที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์หลังจากการออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิในการติดต่อหน่วยงานราชการในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญ ในหน่วยงานราชการมาแล้ว นอกจากแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้วจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับการบังคับใช้ (Enforcement) กฎระเบียบ ที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอเพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบที่เกิดขึ้นก็ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

มาตรการขับเคลื่อนเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

ประเภทแรก การกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม(Codes of ethics) เพื่อให้ชัดเจนว่าอะไรคือสิ่งผิดและอะไรคือสิ่งถูกมิให้ประชาชนเกิดความสับสนเห็นผิดเป็นชอบหรือเห็นกงจักรเป็นกงจักรเป็นดอกบัว โดยจะต้องนิยามและกำหนดมาตรฐานการกระทำต่างๆให้ชัดเจน ซึ่งวิธีการกำหนดจริยธรรมคุณธรรมดังกล่าวนี้ สามารถกระทำได้โดยการส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมและส่งเสริมให้

/สมาคม...

สมาคมวิชาชีพต่างๆมีการบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในแต่ละวิชาชีพ เพื่อนิยามให้หลักเกณฑ์ทางจริยธรรมมีความชัดเจน สมาชิกของแต่ละกลุ่มวิชาชีพสามารถนำไปปฏิบัติได้ พร้อมกับมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามความชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดของหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม หรือบรรทัดฐานสำหรับกำกับความประพฤติของนักการเมือง ข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมต่างๆเหล่านี้เป็นแนวทางชี้แนะว่าบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางด้านสาธารณะนั้นควรจะมีพฤติกรรมอย่างไรอะไรที่ถือเป็นพฤติกรรมที่ควรหลีกเลี่ยงเนื่องจากเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกเถียง และสร้างเป็นข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมที่พึงปฏิบัติ

ประการที่สอง การถ่ายทอด ปลุกฝังหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมสู่สมาชิกของสังคมสื่อมวลชน หรือการบรรจุในหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียน เพื่อให้มีกระบวนการเรียนการสอนในชั้นเรียน การจัดอบรมให้แก่สมาชิกของสมาคมวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การอภิปรายถกเถียงเพื่อก่อให้เกิดความกระจ่างในประเด็นที่คลุมเครือน่าสงสัย มาตรการดังกล่าวนี้ถือเป็นการถ่ายทอดและปลุกฝังสมาชิกของสังคม โดยผ่านช่องทางต่างๆ อันจะทำให้สมาชิกของสังคมเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน รู้สึกผิดชอบชั่วดี ตลอดจนสามารถยับยั้งตนเองและห้ามปรามผู้อื่นมิให้กระทำการอันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนได้ สมาชิกไม่สามารถอ้างได้อีกต่อไปว่าตนทำผิดเพราะไม่ทราบ ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ก็คือการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีความผิดเกี่ยวกับวินัยอย่างชัดเจนนั้นจะช่วยลดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถยอมรับได้ให้น้อยลง

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

ประการที่สี่ การปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่างๆของหน่วยงาน เพื่อให้ บทบัญญัติทางกฎหมายให้มีความรัดกุมและตีกรอบความผิดอันเกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อนไว้อย่างชัดเจนมีความครอบคลุม การแก้ไขข้อกฎหมายและการบังคับใช้จะต้องมิให้เกิดความลักลั่น ปิดช่องโหว่ของกฎหมาย ปรับปรุงแนวทาง และกระบวนการวินิจฉัยคดีให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายให้มากที่สุดรวมทั้งบทลงโทษในกฎหมายต่างๆให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประการที่ห้า การปฏิรูปองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยจะต้องปฏิรูปองค์กรเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมในการทำงานมีงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอมีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการที่เป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองมีความเป็นกลาง มีกฎกติกากำกับการทำงานที่ชัดเจน มีเป้าหมายในการทำงานที่สามารถวัดและประเมินผลได้ และมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ