



# กฎหมายทางไต้หวันลัก Conflict of Interest



ผู้เขียน

นางสาวเพ็ญสินตา ตันรังสรรค์ นิติกร สำนักกฎหมาย

“Conflict of Interest” เป็นภาษาต่างประเทศซึ่งเป็นถ้อยคำที่ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในรอบหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งได้สร้างความเสียหายให้กับประชาชนโดยส่วนรวมด้วย บรรดานักวิชาการและผู้คนในสังคมไทยต่างก็ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “Conflict of Interest” ไว้แตกต่างกันออกไป โดยบ้างแปลความว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” เป็นต้น ซึ่งถ้อยคำเหล่านี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อีกด้วย

หลัก Conflict of Interest นั้น ได้เริ่มมีปรากฏโดยการบัญญัติหลักการไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วย “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” (รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็มีบัญญัติไว้บ้างเช่นกันแต่ยังไม่ชัดเจนเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่าทุกภาคส่วนของสังคมต่างได้ตระหนักถึงความสำคัญและประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้นให้หมดสิ้นไป จากการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียนพบว่า หลัก Conflict of Interest มิได้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่หรือมีปรากฏเฉพาะในทางกฎหมายมหาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เช่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ ที่มีหลักการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจจะขาดความเป็นกลางทำการพิจารณาทางปกครองหรือเป็นผู้ทำคำสั่ง

ทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งหากผู้พิพากษาคนใดมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดีนั้น หรือมีสถานะความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้กรณีในคดีนั้น ก็อาจจะถูกคัดค้านได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๑ เป็นต้น แต่หลัก Conflict of Interest ยังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ อีกหลายฉบับด้วยกัน โดยในที่นี้จะขอลำถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหลัก “Conflict of Interest” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

## ๑. ความหมายและลักษณะของ Conflict of Interest

เนื่องจากยังไม่มีคำจำกัดความความหมายของคำว่า “Conflict of Interest” ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น คำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หรือ “ผลประโยชน์ขัดกัน” จึงเป็นชื่อเรียกที่ค่อนข้างจะคุ้นหูที่สุดของคำว่า “Conflict of Interest” ซึ่งอาจจะเรียกเป็นคำทับศัพท์ไปเลยว่า “คอนฟลิคท์ ออฟ อินเทอเรสท์” แต่อย่างไรก็ตามพบว่ามีการให้นิยามไว้อย่างหลากหลายและแตกต่างกัน ดังนี้

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “*การขัดกันของผลประโยชน์*” (อังกฤษ : conflict of interest) หมายถึง “สถานการณ์ที่บุคคล หรือหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐบาล อยู่ในสถานะที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการหรือโดยอาชีพ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเองหรือหน่วยงานของตัวเองได้”<sup>๑</sup>

ดร. วิทยากร เชียงกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า “*ผลประโยชน์ทับซ้อน*” หมายถึง “ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม (Civil Society)”<sup>๒</sup>

รศ. ดร. นิยม รัฐอมฤต อธิการบดีสถาบันพระปกเกล้า กล่าวว่า “*ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกัน*” คือ “สถานการณ์ที่บุคคล เช่น ทนายความ นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้อำนวยการของบริษัท มีผลประโยชน์ทางวิชาชีพหรือส่วนตัวแข่งกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งการมีผลประโยชน์แข่งกันเช่นว่า ทำให้การทำหน้าที่โดยไม่ลำเอียงทำได้ยาก แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานการกระทำที่ไม่เหมาะสม

โดยการมีผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมทำให้เกิดภาพของความไม่เหมาะสมที่อาจบ่อนทำลายความไว้วางใจในความสามารถของบุคคลที่จะกระทำอย่างเหมาะสม เช่น ในวิชาชีพกฎหมาย ทนายความหรือสำนักกฎหมายที่มีผลประโยชน์ได้เสียกับลูกความจะถูกต้องห้ามมิให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกความในคดี เป็นต้น

<sup>๑</sup><http://www.wikipedia.org>

<sup>๒</sup>จากข้อมูลงานวิจัยด้านการเมืองการปกครองของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง “นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest)” (<http://witayakornclub.wordpress.com>)



สำหรับผลประโยชน์ขัดกัน โดยสภาพไม่ได้หมายความว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ที่จะไม่เกิดกรณีการขัดกันทางผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งสภาพการณ์ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นว่านั้นอาจเป็นปัญหาทางกฎหมายถ้าบุคคลพยายามที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในงานที่ตัวเองมีผลประโยชน์ได้เสีย การทำงานภายนอกโดยงานนั้นมีผลประโยชน์ขัดกับงานปกติที่ทำอยู่ และการจัดซื้อจัดจ้างจากบริษัทที่เป็นเครือญาติหรือตัวเองเป็นเจ้าของกิจการ เป็นต้น”<sup>๓</sup>

Dr. Michael McDonald นักวิชาการด้านจริยธรรม แห่งมหาวิทยาลัย British Columbia และผู้อำนวยการ Centre for Applied Ethics<sup>๔</sup> ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Conflict of Interest” หมายถึง “สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือ นักวิชาชีพ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากพอจนเห็นได้ว่ากระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา (ภาวะวิสัยหรือเป็นกลาง) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (private interest) หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (personal interest) ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเป็นตัวเงินหรืออย่างอื่นก็ได้ ส่วนนี้โดยตัวมันเองแล้วไม่เสียหายอะไร เพราะใคร ๆ ก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกันทั้งนั้น เช่น การหางานใหม่ที่มีรายได้ที่ดีกว่าเก่า เป็นต้น แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์นี้ไปแย้งกับ องค์ประกอบที่สอง นั่นคือ การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เกิดจากการมีตำแหน่ง หรือการเป็นเจ้าของหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และองค์ประกอบสุดท้าย คือ เมื่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งนั้นไปแทรกแซงการตัดสินใจ หรือการใช้วิจรรณญาณในทางใดทางหนึ่ง

ในฐานะของนักวิชาชีพ ผู้ให้บริการ หรือผู้จ้างวานย่อมคาดหวังในความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ดังนั้น การหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น (potential) หรือเห็นได้ชัดเจนว่าต้องเกิดขึ้น (apparent) หรือได้เกิดขึ้นจริง ๆ (actual) จึงเป็นเรื่องสำคัญ

ซึ่งความหมายของผลประโยชน์ขัดแย้งที่เห็นได้ชัดเจนว่าต้องเกิดขึ้น (apparent) คือ ในกรณีที่ใครก็ตามที่มีเหตุมีผลย่อมต้องคิดว่าการวินิจฉัยตัดสินที่เกิดขึ้นแล้วน่าจะไม่ใช่ไปตามที่ควรจะเป็น ส่วนผลประโยชน์ขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น (potential) นั้น คือ สถานการณ์ที่อาจพัฒนาไปสู่ผลประโยชน์ขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริง ๆ”

สำหรับประเภทของผลประโยชน์ขัดแย้งนั้น Dr. Michael McDonald ได้อ้างถึงหนังสือ “The Responsible Public Servant” ของ Ken Kernagan และ John Langford ซึ่งกล่าวถึงลักษณะของผลประโยชน์ขัดแย้งไว้ ๗ ประเภท ดังต่อไปนี้<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup>กล่าวในงานสัมมนาคุณธรรมแห่งชาติและตลาดนัดคุณธรรม ครั้งที่ ๒ ในหัวข้อเรื่อง “ธรรมาภิบาลของการเมืองการปกครองไทย” ซึ่งจัดขึ้น ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ (<http://politic.isranews.org> และ <http://www.thaipoliticsgovernment.org>)

<sup>๔</sup><http://www.michita.com/space/en/columns/peopleandorganisational/57-conflict-of-interest>

<sup>๕</sup>จากบทความ “กสช. และ Conflict of Interest” (<http://www.ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict.htm>)

