

บทที่ 3

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในต่างประเทศ

3.1 กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ

3.1.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ประเทศอังกฤษในระยะเริ่มแรก ก่อนปีค.ศ.1944 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาไม่ปรากฏรูปแบบที่ชัดเจน เพราะเดิมมีความคิดว่า สมาชิกสภาสามัญเป็นบุคคลทรงเกียรติ เป็นผู้มีความรู้สูง เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่รัฐ แต่เป็นผู้แทนของประชาชน การบังคับจรรยาบรรณหรือความประพฤติของสมาชิกสภาสามัญจึงออกมาในรูปแบบของธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภามากกว่าการบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวเริ่มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเกิดคดีอื้อฉาวเกี่ยวกับข่าวการรับสินบนของสมาชิกสภาสามัญจากนักธุรกิจและจากบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สมาชิกสภาสามัญใช้อิทธิพลของตนเองต่อกิจกรรมของสมาชิกรัฐสภาในการเรียกผลประโยชน์บางประการจากผู้ให้สินบนซึ่งการกระทำดังกล่าวของสมาชิกสภาสามัญส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบรัฐสภา ส่งผลให้เกิดกระแสกดดันจากสังคมในขณะนั้นว่าควรมีมาตรการใดมาตรการหนึ่งขึ้นเพื่อปกป้องเกียรติภูมิของรัฐสภา

ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.1994 นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการธิการว่าด้วยมาตรฐานการดำเนินชีวิตสาธารณะขึ้น (The Committee on Standards in Public Life) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ รวมถึงการจัดระเบียบความสัมพันธ์สุจริตกรรมที่เกี่ยวกับการเงินและการพาณิชย์ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะมาตรฐานขั้นสูงที่เหมาะสมในการดำเนินชีวิตสาธารณะและเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น คำว่า " การดำเนินชีวิตสาธารณะ " (Public life) นั้น ควรจะรวมถึงรัฐมนตรี (Ministers) ข้าราชการพลเรือน (Civil Servants) และที่ปรึกษา สมาชิกรัฐสภา สมาชิกอาวุโสในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และสมาชิกท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งด้วย¹

ในปี ค.ศ.1995 มีการเผยแพร่รายงานฉบับแรกของคณะกรรมการธิการว่าด้วยมาตรฐานการดำเนินชีวิตสาธารณะ รายงานฉบับนี้ซึ่งต่อมารู้จักหรือเรียกกันว่า " รายงานคณะกรรมการโนแลน " (Nolan) เหตุผลเพราะในคณะกรรมการประกอบด้วย Lord Nolan เป็นประธานคณะกรรมการและเป็นนักกฎหมาย สมาชิกรัฐสภาที่อาวุโสจากพรรคการเมืองที่มีเสียง

¹ Committee on Standards in Public Life. Stand of Conduct in the House of Commons [Online]. 2002 Available from: [http://www.public-standards.gov.uk/reports/81_report/issues_%20and%20\[2005, September 11\]](http://www.public-standards.gov.uk/reports/81_report/issues_%20and%20[2005, September 11])

ข้างมากในรัฐสภา อดีตเลขาธิการสภาสามัญ ศาสตราจารย์ที่สอนวิชารัฐศาสตร์ ผู้มีประสบการณ์ด้านการบริการสาธารณะ ในรายงานฉบับดังกล่าวได้เสนอแนะกลไกในการตรวจสอบความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และข้อเสนอแนะดังกล่าวได้กลายเป็นกฎเกณฑ์สำคัญของการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา

รายงานฉบับดังกล่าวได้ศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดเกี่ยวกับกรณีข้อหาของสมาชิกสภาสามัญที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนจากนักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจ โดยการให้สมาชิกสภาสามัญใช้อิทธิพลหรืออำนาจในการนำเรื่องบางเรื่องเข้าสู่การอภิปรายในรัฐสภาเพื่อผลประโยชน์บางประการของนักธุรกิจเหล่านั้น รวมตลอดถึงการที่สมาชิกสภาสามัญได้รับการจ้างงานภายหลังการที่ออกจากความเป็นสมาชิกสภาสามัญแล้วด้วย รายงานฉบับนี้ได้เสนอแนะหลักการอันเป็นมาตรฐานขั้นสูงในการดำเนินชีวิตสาธารณะรวม 7 ประการด้วยกันซึ่งเป็นหลักการที่จะเชื่อมโยงไปถึงภาระหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะและการดำเนินชีวิตส่วนตัว กฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการลงทะเลเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาและการเปิดเผยทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ หลักการอันเป็นมาตรฐานขั้นสูงในการดำเนินชีวิตของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะประกอบด้วย²

(1) ความไม่เห็นแก่ตัว (Selflessness)

ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะควรกระทำแต่เพียงหนึ่งเดียวเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เขาเหล่านั้นไม่ควรทำเพื่อการได้รับมาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือเพื่อประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง ครอบครัวหรือเพื่อนพ้อง

(2) ความซื่อสัตย์ (Integrity)

ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะไม่ควรจะวางตนอยู่ภายใต้การเงินใด ๆ หรือกฎเกณฑ์อื่นใดเพื่อบุคคลหรือองค์กรอื่นใดซึ่งอาจมีอิทธิพลต่อเขาเหล่านั้นในการปฏิบัติหน้าที่

(3) การไม่มีอคติ (Objectivity)

ในการบริการสาธารณะ รวมถึงการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การจัดทำสัญญาหรือการแนะนำบุคคลใดบุคคลหนึ่งสำหรับการให้ได้รับรางวัลและผลประโยชน์ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะควรที่จะเลือกที่จะอยู่บนคุณความดี

(4) ความรับผิดชอบ (Accountability)

ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะสามารถที่จะถูกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการกระทำสู่สาธารณชนและจะต้องยอมให้มีการตรวจสอบอย่างละเอียด ไม่ว่าจะอะไรก็ตาม การตรวจสอบนั้นเป็นความสิ่งสมควรสำหรับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะ

² Ibid., p. 1.

(5) ความเปิดเผย (Openness)

ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะควรจะเปิดเผยการตัดสินใจทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้ในสิ่งที่ได้กระทำไป เขาควรจะให้เหตุผลสำหรับการตัดสินใจเหล่านั้นด้วยและการปกปิดข้อมูลจะกระทำได้อีกเมื่อเป็นไปได้เพื่อประโยชน์โดยรวม

(6) ความมีสัมมาอาชีพ (Honesty)

ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่ต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนใด ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อเป็นการแก้ไขความขัดกันของผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นในทางที่ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ

(7) ความเป็นผู้นำ (Leadership)

ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะควรจะสนับสนุนและส่งเสริมหลักการทั้งหลายเหล่านี้โดยความเป็นผู้นำและการประพฤติตนเป็นแบบอย่าง

หลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่ของรัฐและการดำเนินชีวิตส่วนตัว กับกฎเกณฑ์ใหม่ในการลงทะเบียนผลประโยชน์และการเปิดเผยผลประโยชน์ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของประมวลว่าด้วยจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members)

คณะกรรมการโนแลนเชื่อว่า หากมีการร่างประมวลว่าด้วยจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาในรูปแบบที่เป็นกฎหมายแล้ว สิ่งนี้จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ ประมวลว่าด้วยจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาจะเป็นเสมือนแนวทางแห่งจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา และสิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงในทุกรัฐสภายุคใหม่

ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.1995 คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการดำเนินชีวิตสาธารณะได้มีการนำเอาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโนแลนขึ้นมาพิจารณา และสภาสามัญได้อภิปรายและยอมรับข้อเสนอแนะดังกล่าวในวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ.1995 และวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1995 ประมวลว่าด้วยจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญในวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ.1996³

การที่คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการดำเนินชีวิตสาธารณะได้พัฒนาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโนแลนจนมีการร่างประมวลว่าด้วยจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาและมีการ

³ Chris Pond and Ruth Winstone. New Code of Conduct for Members and Guide to the Rules[Online]. 2003. Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01816.pdf> [2005 ,June 30]

กำหนดเป็นรูปแบบกฎหมายนั้น เหตุผลเพราะข้อเสนอแนะของคณะกรรมการในแผนจะเป็นคำตอบพื้นฐานของคำถามในการให้คำปรึกษาและการกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับสมาชิกรัฐสภา

คำถามที่มักเกิดขึ้นคือ อะไรคือสัดส่วนของความเหมาะสมในการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาจะต้องเปิดเผยผลประโยชน์และการลงทะเบียนผลประโยชน์เพื่อการสอบสวนรายได้ของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน

จากการศึกษาพบว่า ในกฎหมายของประเทศอังกฤษจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The Committee on Standards and Privileges) มีอำนาจหน้าที่ปรากฏอยู่ในข้อบังคับที่ 149 (Standing Order No. 149) หมวดว่าด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The Role and Powers of the Standards and Privileges Committee)

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับที่ 149 คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลงานของคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (The Parliamentary Commissioner for Standards) กล่าวคือ มีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อกำหนดที่เสนอโดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาสำหรับการรวบรวม การดูแลรักษาการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก และการลงทะเบียนผลประโยชน์ใด ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยสภาสามัญ การพิจารณาข้อร้องเรียนพิเศษที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกหรือการเปิดเผยทรัพย์สินซึ่งอาจมีการอ้างถึงโดยคณะกรรมการและพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกสภาสามัญ รวมถึงข้อร้องเรียนพิเศษในความสัมพันธ์กับข้อกล่าวอ้างใด ๆ ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกสภาสามัญซึ่งสภาสามัญเห็นชอบและข้อร้องเรียนซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภานำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานเอกสิทธิ์ การเสนอแนะหรือการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกสภาสามัญสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นตามความเหมาะสม

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ประกอบด้วยจำนวนกรรมการรวม 11 คน โดยในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมอย่างน้อย 5 คน จึงจะครบองค์ประชุม (ข้อบังคับการประชุมที่ 149 ข้อ 2)

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์มีอำนาจแต่งตั้งและมอบหมายงานให้แก่คณะอนุกรรมการ (sub-committee) ได้ คณะอนุกรรมการจะประกอบด้วยอนุกรรมการจำนวนไม่เกิน 7 คน โดยในการประชุมคณะอนุกรรมการแต่ละครั้ง จะต้อง มีผู้เข้าร่วมประชุมอย่างน้อย 3 คน จึงจะครบองค์ประชุม (ข้อบังคับการประชุมที่ 149 ข้อ 4)

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์และคณะอนุกรรมการมีอำนาจที่จะส่งเอกสารให้ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการสนับสนุนด้านข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการอธิบายเนื้อหาสาระ

ของการอ้างถึงคำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานเอกสิทธิ์ที่มีความซับซ้อนได้ (ข้อบังคับการประชุมที่ 149 ข้อ 5) และมีอำนาจในการเรียกเอกสารพิเศษหรือข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของสมาชิกสภาสามัญเพื่อประกอบการพิจารณา รวมถึงอำนาจในการปฏิเสธหรืออนุญาตที่จะให้มีการเผยแพร่กระบวนการพิจารณาต่อสาธารณชนด้วย (ข้อบังคับการประชุมที่ 149 ข้อที่ 8)

นอกจากนี้ คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์และคณะอนุกรรมการยังมีอำนาจรวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักฐานที่ยังไม่ได้มีการรายงานของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์และคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกซึ่งเป็นคณะเดิมก่อนหน้านี้ด้วย (ข้อบังคับการประชุมที่ 149 ข้อ 7)

จากประสบการณ์ในการทำงานของคณะกรรมการมาตรฐานเอกสิทธิ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับข้อร้องเรียนต่าง ๆ ในระยะเริ่มแรกพบว่า สภาสามัญไม่สามารถค้นหาทุกกรณีที่จะเป็นตัวชี้วัดถึงสิ่งที่สมาชิกสภาสามัญควรจะทำระหว่างการรักษาการดำเนินชีวิตส่วนตัวกับการดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในรัฐ ซึ่งต้องการให้สมาชิกสภาสามัญซื่อสัตย์และรักษามาตรฐานชั้นสูงของจรรยาบรรณในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินได้

คณะกรรมการโนแลนได้เสนอแนะว่า ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (The Code of Conduct for Members of Parliament) ควรจะประยุกต์ใช้กับ " สำหรับทุกด้านของชีวิตสาธารณะ " แม้ว่าหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในประมวลจรรยาบรรณ ฯ นั้น อาจจะไม่ชัดเจนหรือความตั้งใจของสมาชิกสภาสามัญก็ตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโนแลนนี้ได้รับการยอมรับจากสภาสามัญ และสภาสามัญได้นำหลักการมาบรรจุไว้ในประมวลจรรยาบรรณ ฯ ซึ่งต่อมาได้มีการนำมาใช้ในวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ.1996

ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาได้มีการรวบรวมหลักการด้านจริยธรรมอย่างกว้าง ๆ รวมบทบัญญัติได้ประมาณ 73 ย่อหน้า ซึ่งเรียกว่า " แนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา " (The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members) ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 หมวดหลัก ได้แก่

- การลงทะเบียนผลประโยชน์ (registration of interests)
- การเปิดเผยทรัพย์สิน (Declaration of interest)
- ระเบียบว่าด้วยการแก้ข้อกล่าวหา (The advocacy rule)
- กระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียน (The complaints procedure)

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1996 เป็นต้นมา การใช้กลไกที่กำหนดขึ้นใหม่ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร และระบบนี้เป็นระบบการควบคุมภายในตนเองของรัฐสภา (self-regulatory) ซึ่งมาจากแนวความคิดเรื่องเอกสิทธิ์ของ

รัฐสภาที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณอันเป็นผลสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ศาลไม่มีอำนาจที่จะไต่สวนหรือตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการพิจารณาในรัฐสภา เพราะถือว่าเป็นการก้าวล่วงหน้าที่ระหว่างกัน รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาในการไต่สวนและตรวจสอบภายในขององค์กรตนเอง

หลังจากที่มีการนำเอาประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภามาใช้บังคับได้เป็นระยะเวลาประมาณ 6 ปี แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งแต่เป็นการแก้ไขเล็กน้อยเท่านั้น ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการใหญ่ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาแต่ประการใด แต่คำถามที่มักเกิดขึ้นเสมอคือ ภายใต้การควบคุมโดยระบบการตรวจสอบภายในตนเองของรัฐสภานั้น ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภามีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากหรือน้อยเพียงไร ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการควบคุมการดำเนินชีวิตส่วนตัวหรือส่วนของการดำเนินชีวิตสาธารณะของสมาชิกรัฐสภาก็ตาม และคำถามนี้เองได้เป็นที่มาของการตั้งคณะกรรมการมาธิการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาถึงประสิทธิภาพของการบังคับใช้ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา

คณะกรรมการรัฐสภาสำหรับมาตรฐาน (The Former Parliamentary Commissioner for Standards) เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอให้มีการศึกษาในเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยมีนางอลิซาเบธ ฟิลคิน (Mrs. Elizabeth Filkin) และนายฟิลลิป มาเวอร์ (Sir Philip Mawer) เป็นผู้นำในการศึกษาวิเคราะห์ และการค้นหาคำตอบถึงกระบวนการหรือขั้นตอนของการบังคับใช้ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา

คณะกรรมการคณะนี้มีชื่อเรียกเป็นทางการว่า " คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณในชีวิตสาธารณะ" (The Committee on Standards of Conduct in Public life) หรือที่เรียกกันว่า " คณะกรรมการวิก" (The Wicks committee) เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการทบทวนและค้นหาคำตอบเกี่ยวกับประสิทธิผลของการบังคับใช้ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (ปรากฏหลักฐานการอภิปรายในประเด็นคำถามดังกล่าวข้างต้น เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 2002 สมัยการประชุมสภาสามัญและในรายงานครั้งที่ 8 ของคณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณในชีวิตสาธารณะที่เรียกว่า " จรรยาบรรณในสภาสามัญ" (Standard of Conduct in the House of Commons)

คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณในชีวิตสาธารณะได้รวบรวมประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภามาศึกษาและวิเคราะห์ มีขอบเขตการศึกษาเรื่องการจัดระเบียบและการปฏิบัติตามกฎหมายว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้

เกิดความเชื่อมั่นในรัฐหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ มาตรฐานชั้นสูงของจรรยาบรรณที่กำหนดนั้นยังมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร⁴ และมีการศึกษาครอบคลุมถึงเรื่องดังนี้คือ

- บทบาทของคณะกรรมการสำหรับมาตรฐาน (The role of the Parliamentary Commissioner for Standards)
- บทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The role of the Committee on Standards and Privileges)
- การจัดระเบียบสำหรับความเป็นอิสระในการตรวจสอบและการเฝ้าระวัง (Arrangements for Independent Scrutiny and Monitoring)
- คำถามเกี่ยวกับความเชื่อมั่นในรัฐ (The Question of Public Confidence)

คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณในชีวิตสาธารณะได้มีการเปิดให้ภาคเอกชนและองค์กรต่าง ๆ กว่า 70 แห่ง แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประเด็นการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นได้ว่า แม้ระบบการควบคุมตนเองของรัฐสภาจะเป็นระบบที่ได้รับการรับรองจากสมาชิกรัฐสภาก็ตาม แต่ระบบปัจจุบันที่ใช้ในส่วนของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนเท่าที่ควร และกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่ได้เข้มงวดเพียงพอที่จะได้รับความเคารพจากสมาชิกรัฐสภาด้วย ข้อสรุปนี้ได้มีการอ้างอิงคำกล่าวของเดวิด เฮลท์ (David Heath) ซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ สรุปใจความว่า " สิ่งนี้ (การศึกษาวิเคราะห์เพื่อค้นหาคำตอบเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา) เป็นเสมือนตั้งการผ่าตัดที่รากฐานของปัญหา บางเวทีก็ต้องการที่จะให้แน่ใจว่า ความเชื่อมั่นในรัฐยังคงอยู่ ในมุมมองของผม สำหรับอะไรที่คุ้มค่าในช่วงหนึ่ง แม้ว่าการผ่าตัดที่รากฐานอาจจะไม่ได้มีการพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องที่ถูกตองก็ตาม แต่ผมได้เปิดแนวความเชื่อที่ว่า ความเชื่อมั่นในรัฐกำลังเป็นสิ่งที่ต้องการ "

คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณในชีวิตสาธารณะได้ข้อสรุปจากการศึกษาว่า ระบบการทำงานของรัฐสภาในการควบคุมกันเองนั้นจำเป็นจะต้องมีความชัดเจนมากขึ้นและจะต้องตระหนักเกี่ยวกับเรื่องความกดดันที่ได้รับจากปัจจัยภายนอก ดังนั้น ควรมีการทบทวนประสิทธิภาพการบังคับใช้ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น

⁴ Committee on Standards in Public Life. Standards of Conduct in the House of Commons. Issue and Questions[Online]. 2002. Available from : http://www.public_standards.gov.uk [2005, June 30]

เรื่องเสถียรภาพของตำแหน่งกรรมาธิการ เสถียรภาพของตำแหน่งคณะกรรมการมาตรฐานและ
เอกสิทธิ์ เป็นต้น

นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณในชีวิตสาธารณะยังได้เสนอแนะแนวทาง
ใหม่ในการไต่สวนข้อร้องเรียนว่าควรกำหนดให้ประธานในที่ประชุมมาจากบุคคลที่เป็นกลางและ
เป็นผู้ที่มาจากองค์กรภายนอกสภาสามัญ เพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อร้องเรียนต่าง ๆ รวมไปถึง
ถึงการกำหนดให้สถานภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีความชัดเจนมาก
ขึ้นเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้กับระบบที่มีอยู่เดิม

ในรายงาน “ จรรยาบรรณในสภาสามัญ ” (Standards of Conduct in the House of
Commons) ได้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่เปลี่ยนแปลงไป
จากเดิมด้วย กล่าวคือ มีการนำเสนอประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่อง “ บทบาทของสมาชิกรัฐสภา
ในฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ” (The role of MPs as public office-holders) สรุป
สาระสำคัญได้ว่า สมาชิกรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่สุดของรัฐ ดังนั้น ระบบ
กฎเกณฑ์ใด ๆ ที่จะนำมาบังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภาควรจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มองเห็นได้ทั้งต่อ
สาธารณชนและต่อสถาบันนิติบัญญัติ โดยมีเหตุผลสนับสนุนแนวความคิดนี้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ระบบนี้ควรจะเป็นสิ่งที่รับรองรัฐ โดยมีสมาชิกรัฐสภาประพฤติตนด้วย
ความเหมาะสมและสมาชิกรัฐสภาจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ของตนในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อ
แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

ประการที่สอง ระบบนี้ควรจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความมั่นใจถึงความสม่ำเสมอระหว่าง
สมาชิกรัฐสภาและการให้ความโปร่งใสกับระบบ สมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะทำให้อำนาจอัน
ทรงเกียรตินี้เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นจริงขึ้นมาและจะต้องมีความสอดคล้องกับระบบและสาขาต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องด้วย

สมาชิกสภาสามัญเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองและอยู่ในฐานะ
ที่เป็นผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง การกล่าวหาที่มีจำนวนมากเกี่ยวกับความ
ประพฤติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาสามัญนั้นสามารถคุกคามชื่อเสียงและเกียรติยศในสภา
สามัญทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศอย่างมากมาย

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการในการนำบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบความ
ประพฤติของสมาชิกสภาสามัญในส่วนของการจัดระเบียบสำหรับความเป็นอิสระในการตรวจสอบ
และการเฝ้าระวัง (Arrangements for independent scrutiny and monitoring) ถือว่าเป็น
ปรากฏการณ์ใหม่ที่มีการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับความ
ยืดหยุ่นของกระบวนการของระบบ การนำบุคคลภายนอกที่มีความเป็นกลางเข้าร่วม
พิจารณาในคดีที่มีการไต่สวนข้อร้องเรียนเพื่อตัดสินชี้ขาดนั้น จะใช้เฉพาะกรณีคดีที่มีความ

ขัดแย้งรุนแรง (serious contested cases) มีรูปแบบของการจัดตั้งศาลเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ แล้วให้อดีตผู้พิพากษาอาวุโสที่เกษียณอายุแล้วมานั่งพิจารณาคดี แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภาสามัญในขณะนั้น เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญเห็นว่าเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐสภาที่ยึดหลักควบคุมภายในองค์กรตนเอง (The principle of self-regulation) แต่ต่อมาก็มีการนำข้อเสนอแนะและแนวความคิดของคณะกรรมการการว่าด้วยจรรยาบรรณในชีวิตสาธารณะมาแก้ไขปรับปรุงประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา

ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (The code of conduct for members of Parliament) ฉบับที่มีการใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือฉบับที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.2005 ประกอบกับแนวทางของกฎเกณฑ์ที่มีความสัมพันธ์ต่อจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members) โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ.2002 ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดเป็นลำดับต่อไป

3.1.2 ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

จากการศึกษาพบว่า ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ให้ความหมายและคำจำกัดความของคำว่า " การขัดกันของผลประโยชน์ " (conflict of interest) แต่คำจำกัดความของการขัดกันของผลประโยชน์ได้ปรากฏเป็นความหมายโดยนัยในข้อห้ามต่าง ๆ ที่ปรากฏในการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา

3.1.3 บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย

ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาจะมีผลบังคับใช้กับรัฐมนตรี (ผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาสามัญ) และสมาชิกรัฐสภา ภายใต้ระเบียบของสภาสามัญและคำตัดสินของประธานสภาสามัญซึ่งในตอนนี้จะบัญญัติอยู่ในส่วนที่สองของประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยขอบเขตของประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (Scope of the Code)

3.1.4 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาในประเทศอังกฤษได้วางกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะสำหรับสมาชิกรัฐสภาไว้ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่งคือ การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา (Registration)

ประการที่สองคือ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (Declaration of Interests)

ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติหลักการไว้ในส่วนที่ 6 ข้อที่ 16 ดังนี้

ข้อที่ 16 สมาชิกรัฐสภาจะปฏิบัติตามความต้องการของสภาในการเคารพต่อการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา (the Register of Members' Interest) และจะนำความตั้งใจอย่างสม่ำเสมอไปสู่ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ในการดำเนินการใด ๆ ของสภาสามัญหรือคณะกรรมการหรือในการติดต่อประสานงานกับรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือตัวแทนของฝ่ายบริหาร

ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาจะวางเพียงหลักการที่เป็นเสมือนกรอบหรือขอบเขตที่ใช้ในการตัดสินใจที่ขาดคดที่เกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาไว้สั้น ๆ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ของการลงทะเบียน ประเภทหรือผลประโยชน์อะไรบ้างที่ต้องลงทะเบียนนั้นจะนำไปบัญญัติอยู่ใน “ แนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา ” (The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members) หรืออาจกล่าวคือ แนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา จะเป็นส่วนที่กำหนดรายละเอียดทั้งหมดที่เป็นเนื้อหาของระบอบกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

ในคำปรารภตอนต้นของแนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภากล่าวถึงจุดมุ่งหมายไว้ดังนี้

จุดประสงค์ของแนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาคือ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการปลดปล่อยภาระหน้าที่ของตน

แนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาฉบับแรกที่มีการบังคับใช้คือฉบับที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาสามัญเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ ฉบับที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาสามัญเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้แนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาคือ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (the Parliamentary Commissioner for Standards) ทำหน้าที่ในการรักษาการตามกฎหมายและมีคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (the Committee on Standards and Privileges) ทำหน้าที่ในการชี้ขาดในข้อกฎหมาย

โครงสร้างของแนวทางสู่กฎเกณฑ์ซึ่งสัมพันธ์กันกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้คือ

- การลงทะเบียนของผลประโยชน์ (Registration of Interests)
- การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (Declaration of Interests)
- การเจรจาขอให้ช่วยเหลือสำหรับเงินรางวัลหรือการพิจารณา (Lobbying for Reward or Consideration)
- กระบวนการสำหรับการร้องเรียน (Procedure for Complaints)

(ก) การลงทะเบียนของผลประโยชน์ (Registration of Interests)

- วัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนผลประโยชน์

การลงทะเบียนผลประโยชน์คือการประกาศให้สาธารณชนทราบถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการเงินของสมาชิกรัฐสภาซึ่งอาจจะมีอิทธิพลต่อความประพฤติหรือการกระทำของสมาชิกรัฐสภาตามกฎเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติของสภาสามัญ (Rules of the House) เพื่อเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา โดยมีเหตุผลที่อาจทำให้บุคคลอื่นคิดว่าเป็นผลมาจากการกระทำ การอภิปรายหรือการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาหรือการดำเนินการอื่นใดที่กระทำลงไปในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาทุกคนจะต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบโดยละเอียดจากสาธารณชน (มติของสภาสามัญเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1974) และจะเป็นสิ่งที่จะเชื่อมโยงไปถึงความสัมพันธ์ในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในกระบวนการใด ๆ ของสภาสามัญหรือคณะกรรมการให้เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ (มติของสภาสามัญเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1975)

อาศัยอำนาจจากมติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 และประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการเงินกับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (the Parliamentary Commissioner for Standards) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับที่ 150

- หน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการเคารพการลงทะเบียน (Duties of Members in respect of registration)

สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนในแบบฟอร์มการลงทะเบียนและส่งแบบฟอร์มการลงทะเบียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐาน (The Commissioner for Standards) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้งและหลังจากที่มีการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์

สมาชิกรัฐสภาที่มีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ภายใน 4 สัปดาห์ของการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

หากสมาชิกรัฐสภาบุคคลใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะไม่สามารถที่จะกระทำการใดในการดำเนินการในสภาได้ เช่น การอภิปราย (ยกเว้นการลงมติ) หรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนนั้นจนกว่าสมาชิกรัฐสภาบุคคลนั้น จะแจ้งการลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐาน

นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภาที่มีหน้าที่ต้องลงทะเบียนผลประโยชน์โดยการอ้างอิงประเภทของทรัพย์สินที่ต้องลงทะเบียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคู่สมรสของตนเองและหุ้นส่วนด้วย

ข้อยกเว้นคือ ในกรณีที่ผลประโยชน์นั้นมีมูลค่าไม่เกิน 1% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ £ 590 ข้อมูล ณ เดือนเมษายน ค.ศ. 2005) ไม่จำเป็นต้องนำมาลงทะเบียน แต่ถ้าเป็นผลประโยชน์ที่มีมูลค่าเกินกว่านั้นต้องนำมาลงทะเบียนผลประโยชน์

ผลประโยชน์ที่ได้รับจากแหล่งที่มาเดียวกันในปีปฏิทินซึ่งถูกคำนวณโดยการประมาณการมากกว่า 1 % ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภาก็ควรจะนำมาลงทะเบียนผลประโยชน์ด้วย ในเงื่อนไขนี้ ถ้าสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นอยู่ในคำจำกัดความของวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนในประเภทที่ 9 หรือประเภทที่ 10 ก็ให้ลงทะเบียนในประเภทนั้นแล้วแต่กรณี (รายละเอียดประเภทของผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนนั้น ผู้เขียนจะได้อธิบายในลำดับต่อไป)

- **การเผยแพร่และการตรวจสอบสาธารณะ (Publication and public inspection)**

อาศัยอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกลิทธิ การลงทะเบียนผลประโยชน์จะเผยแพร่ต่อสาธารณชนภายหลังจากที่มีการเริ่มต้นเปิดสมัยการประชุมรัฐสภาซึ่งประชาชนอาจดูได้ ณ ที่ทำงานของคณะกรรมการสภาสามัญหรือทางอินเทอร์เน็ต (Internet)

- **ประเภทของผลประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียน (The Categories of Registrable Interest)**

สำหรับผลประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียน มีด้วยกัน 10 ประเภท ดังนี้คือ

- (1) **ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships)**

สมาชิกรัฐสภาต้องลงทะเบียนค่าตอบแทน (remuneration) จากความเป็นกรรมการบริหารบริษัท ไม่ว่าจะบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนก็ตาม และยังรวมไปถึงความเป็นกรรมการบริหารในบริษัทที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนแต่มีการจ่ายผ่านบริษัทอีกบริษัทหนึ่งที่มีค่าตอบแทนในกลุ่มเดียวกัน

ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารนั้นนอกจากจะหมายถึงเงินเดือน (salaries) และค่าธรรมเนียม (fees) แล้วยังหมายถึงการได้รับการจ่ายภาษีอากร (taxable expenses) เงินที่จ่ายให้ (allowances) หรือผลประโยชน์ (benefits) เช่น สิทธิในการใช้รถยนต์ของบริษัท (the provision of a company car) เป็นต้น แต่ไม่นับรวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับในระยะเวลาของปีปฏิทินในส่วนที่ไม่เกิน 1 % ของเงินที่ได้รับจากรัฐสภา

การลงทะเบียนจะต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทที่สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหาร เจื่อนไซที่นำไปสู่ค่าตอบแทนในการเป็นกรรมการบริหารบริษัทหรือบริษัทสาขาย่อย แต่มีข้อยกเว้นไม่ต้องลงทะเบียนคือในกรณีที่เป็นกรรมการบริหารบริษัทแต่ไม่ได้ค่าตอบแทน (ดูประเภทการลงทะเบียนผลประโยชน์ลำดับที่ 10)

แต่ถ้าเป็นบริษัทที่ไม่ได้เริ่มต้นกิจการเพื่อค้าขายหรือหยุดกิจการก็ไม่ต้องลงทะเบียน และในการตีความคำว่า " ไม่ได้ค้าขาย " (not trading) ควรตีความอย่างเคร่งครัด เพราะหากบริษัทนั้นยังคงมีการติดต่อใด ๆ ในการทำกิจการค้า ในทางกฎหมายก็จะถือว่าบริษัทนั้นยังคงดำเนินการอยู่ แต่ถ้าสมาชิกรัฐสภามีความประสงค์ที่จะลงทะเบียนชื่อของบริษัทที่ตนเองเป็นกรรมการบริหารอยู่แม้ว่าบริษัทนั้นจะไม่ได้ค้าขายก็ตาม ในกรณีเช่นนี้ก็ให้ลงทะเบียนชื่อของบริษัทนั้นได้แต่ให้วงเล็บไว้ด้านหลังชื่อบริษัทด้วยว่า " ไม่ได้ค้าขาย " (not trading)

(2) อาชีพหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน (Remunerated employment, office, profession, etc.)

สมาชิกรัฐสภาจะต้องแจ้งถึงตำแหน่งที่ได้รับอยู่ในบริษัท รวมถึงอาชีพอื่นที่สมาชิกรัฐสภามีรายได้หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน ถ้าเป็นที่ปรึกษาของบริษัทก็จะต้องระบุว่าเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับด้านใดด้วย ยกตัวอย่างเช่น ที่ปรึกษาด้านการบริหารจัดการ ที่ปรึกษากฎหมายเป็นต้น นอกจากนี้หากสมาชิกรัฐสภาเป็นสมาชิกของสมาคมลอยด์ ซึ่งเป็นสมาคมของผู้รับประกันภัย (Lloyd's) ในประเทศอังกฤษ จะต้องระบุรายละเอียดว่าประกันภัยในธุรกิจใด ก็ให้ลงทะเบียนในส่วนนี้ด้วย

(3) ลูกค้า (Clients)

ภายใต้การลงทะเบียนผลประโยชน์ของความเป็นกรรมการบริหารในประเภทที่ 1 และอาชีพหรือตำแหน่งหน้าที่การงานในประเภทที่ 2 สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกค้าที่ได้รับบริการจากสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา และหากสมาชิกรัฐสภาได้รับรายได้จากบริษัทหรือได้จากการเป็นหุ้นส่วน และให้คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกค้า สมาชิกรัฐสภาต้องลงทะเบียนรายการที่ลูกค้าที่ได้รับบริการหรือรับคำปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

ประเภทของลักษณะการบริการที่เข้าหลักเกณฑ์ในประเภทนี้ครอบคลุมถึงการติดต่อรับบริการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในรัฐสภาหรือบริการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิก

รัฐสภา แต่ถ้าสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความที่ให้บริการจากรัฐสภาในฐานะที่เป็นลูกความ ประเภทอื่นที่มาจากความสามารถของสมาชิกรัฐสภาในบทบาทอื่นที่ไม่ใช่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา เช่น ในฐานะที่เป็นหมอ ที่ปรึกษาหรือนักบัญชี ก็ไม่เข้าหลักเกณฑ์การลงทะเบียน ประเภทนี้

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่เสมือนเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับรัฐสภาของบริษัทที่ตั้งขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาและบริการแก่ลูกความ สมาชิกรัฐสภาควรเปิดเผยที่ปรึกษาของลูกความซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการให้คำปรึกษาหรือให้บริการจากรัฐสภาด้วย

(4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships)

(a) สมาชิกรัฐสภาต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือใดที่สมาชิกรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกรัฐสภา

(b) สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินอื่นใดในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา แหล่งที่มาเช่นว่านี้อาจจะมาจากแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือเพียงแหล่งเดียวเป็นจำนวนเงินเกินกว่า £ 1,000 หรือเป็นกรณีการบริจาคจากแหล่งที่มาหลายแหล่งรวมกันซึ่งมีจำนวนมากกว่า £ 200 ระหว่างระยะเวลาของปีปฏิทินก็ตาม

การให้การสนับสนุนที่เข้าหลักเกณฑ์นี้เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนโดยบริษัท องค์การการค้า องค์การวิชาชีพ สมาคมธุรกิจหรือองค์กรอื่น ๆ ในภาคเอกชน และรวมถึงการบริจาคเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาต้องรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เว้นเสียแต่ว่า พิจารณาแล้วเห็นว่าจะเป็นการเหมาะสมมากกว่าหากนำไปลงทะเบียนในประเภทอื่น เช่น ประเภทที่ 5 ซึ่งเป็นประเภทของขวัณ สิทธิประโยชน์และการรับรอง หรือประเภทที่ 6 ซึ่งเป็นประเภทการเดินทางไปต่างประเทศ หรืออาจเข้าหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลงทะเบียน

กรณีที่เข้าหลักเกณฑ์การลงทะเบียนประเภท 4 (a) หากการสนับสนุนทางการเงินเป็นการให้การสนับสนุนโดยการบริจาคจากสมาคมของผู้เลือกตั้งหรือจังหวัดที่เลือกตั้งซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกรัฐสภาหรือความเป็นสมาชิกของสภาสามัญก็ไม่ต้องการลงทะเบียนผลประโยชน์

กรณีที่เข้าหลักเกณฑ์การลงทะเบียนประเภท 4 (b) ซึ่งจะครอบคลุมถึงการให้การสนับสนุนซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้รับในรูปของผลประโยชน์ทางการเงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นซึ่งได้รับเนื่องจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา (การให้เงินช่วยเหลือใดจากสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภาควรจะจัดอยู่ในประเภทของการลงทะเบียนผลประโยชน์ประเภทที่ 5 (ของขวัณ สิทธิประโยชน์และการรับรอง)) ประเภทต่าง ๆ ของการสนับสนุนในส่วนนี้ควรจะลงทะเบียนอยู่ในประเภทที่รวมไปถึงการให้บริการในการให้บริการช่วยเหลือด้านการวิจัยหรือเลขานุการซึ่งมี

เงินเดือน การพบปะกันโดยองค์กรภายนอกหรือภาคเอกชน สิทธิประโยชน์ที่ให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินอุดหนุนค่าที่พักสำหรับค่าใช้จ่ายให้แก่สมาชิกรัฐสภา ค่าที่พักที่นอกเหนือไปจากนี้อาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นให้ค่าที่พักแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อวัตถุประสงค์ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าพบสมาชิกรัฐสภาเพื่อถามคำถามหรือขอความช่วยเหลือหรือเป็นกรณีที่ได้รับจากพรรคการเมือง เป็นต้น

(5) ของขวัญ สิทธิประโยชน์และการรับรอง (Gift, benefits and hospitality)

ของขวัญที่สมาชิกรัฐสภาได้รับหรือคู่สมรสหรือหุ้นส่วนของสมาชิกรัฐสภาได้รับมีมูลค่าเกินกว่า 1% ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิกรัฐสภา จากบริษัทหรือองค์กรหรือบุคคลใดในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เพื่อมูลค่าทางการเงินสำหรับของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เครื่องเพชร เงิน แวนตา เป็นต้น หรือสิทธิประโยชน์ใด เช่น การเลี้ยงรับรอง ตัวสำหรับชมการแข่งขันกีฬาหรืองานประเพณี การยอมให้กู้ การปลดหนี้ สิทธิในการให้บริการใดบริการหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งมีค่ามากกว่า 1% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภาในแต่ละปี

ของขวัญหรือสิทธิประโยชน์อื่นที่มาจากแหล่งที่มาเดียวกันในระยะเวลาหนึ่งปีตามปีปฏิทินซึ่งคำนวณได้ซึ่งมีค่ามากกว่า 1% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภาในแต่ละปีจะต้องนำมาลงทะเบียน แม้ว่าของขวัญในแต่ละชิ้นหรือสิทธิประโยชน์ที่ได้รับนั้นจะมีมูลค่าน้อยก็ตาม

สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กรณีที่เป็นสิทธิประโยชน์ เช่น ตัวสำหรับชมการแข่งขันกีฬาหรืองานประเพณีซึ่งได้รับจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือรับไว้ในนามของสมาชิกรัฐสภา

ของขวัญหรือสิทธิประโยชน์อื่นที่ได้รับจากสมาชิกรัฐสภาบุคคลอื่นซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถลงทะเบียนได้ก็ให้ลงทะเบียนผลประโยชน์ด้วย

ข้อยกเว้น

สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องลงทะเบียนของขวัญและสิทธิประโยชน์ หากเป็นที่รู้ร่วมกันว่าของขวัญและสิทธิประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์แก่สมาชิกรัฐสภาทุกคน

สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องลงทะเบียนการเดินทางไปเข้าร่วมในการประชุม หากเป็นการประชุมหรือการเยี่ยมเยียนภายในประเทศในสถานที่ซึ่งผู้จัดการประชุมเพียงชำระค่าเดินทาง และค่ายังชีพเท่านั้น และ

(c) สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องลงทะเบียนการรับรองที่ได้รับจากรัฐบาลของสมเด็จพระราชินีตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นมรดกตกทอดในสกอตแลนด์ (Scotland) เวลส์ (Wales) ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) หรือองค์กรสาธารณะที่ไม่มีฐานะเป็นกรม รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นของสมาชิกรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสุขภาพ

ของขวัญหรือสิทธิประโยชน์ในประเภทนี้ (หรือประเภทอื่น) จะได้รับการยกเว้นจากการลงทะเบียนถ้าไม่ได้เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือพิจารณาถึงลักษณะของการให้หรือการใช้ของขวัญหรือสิทธิประโยชน์และการรับรองแล้วไม่ทำให้ผู้อื่นคิดว่าเป็นการให้เพราะความเป็นสมาชิกรัฐสภาก็ไม่จำเป็นต้องมีการลงทะเบียน

(6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas visits)

ในการเดินทางไปต่างประเทศของสมาชิกรัฐสภาหรือคู่สมรสหรือหุ้นส่วน ถ้าค่าใช้จ่ายในการเดินทางนั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่มีบุคคลอื่นออกค่าใช้จ่ายให้ ถ้าไม่ใช่ค่าใช้จ่ายที่มาจากสมาชิกรัฐสภาหรือมาจากกองทุนสาธารณะ หากการเดินทางนี้เป็นการเดินทางที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนวัน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทางชื่อของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ การแจ้งนั้นให้แจ้งรายละเอียดโดยย่อ (เช่น ราคาที่พักรซึ่งไม่ใช่ราคาค่าเดินทาง) แต่ถ้าการเดินทางไปต่างประเทศมีการจัดเตรียมโดยการลงทะเบียนทุกพรรคการเมืองหรือกลุ่มที่เกี่ยวกับรัฐสภาหรือโดยกลุ่มสมาชิกในรัฐสภาที่ไม่มีชื่อเสียก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งชื่อผู้สนับสนุน

ประเภทของการเดินทางไปต่างประเทศซึ่งมีการออกค่าใช้จ่ายโดยกองทุนสาธารณะของประเทศอังกฤษหรือที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลอื่นหรือรัฐสภาด้วยกันนั้นจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีการลงทะเบียนหากเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

i) การเดินทางไปต่างประเทศซึ่งมีการออกค่าใช้จ่ายโดยหรืออาศัยอำนาจหรือในนามของรัฐบาลของสมเด็จพระราชินีหรือในนามขององค์การระหว่างประเทศซึ่งรัฐบาลของประเทศอังกฤษเป็นเจ้าของ

ii) การเดินทางไปต่างประเทศโดยกระทำในนามของคณะกรรมการหรือการลงมติของสภาสามัญ

iii) การเดินทางไปต่างประเทศในนามของหรือในความอุปถัมภ์ของสหภาพรัฐสภาองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ หรือสมาชิกริตซ์-ไอริช (the British-Irish Parliament Association) กลุ่มรัฐสภาอังกฤษสหรัฐอเมริกา (the British American Parliament Group) สภายุโรป (Council of Europe) สหภาพยุโรปตะวันตก (the Western European Union) มูลนิธิเวสต์มินสเตอร์สำหรับประชาธิปไตย (the Westminster Foundation for Democracy) รัฐสภานาโต (the NATO Parliamentary Assembly) รัฐสภาโอเอสซีดี (the OSCE Parliamentary Assembly) โครงการกองกำลังรัฐสภา (the Armed Forces Parliamentary Scheme) โครงการรัฐสภาราชการตำรวจ (the Police service Parliament Scheme) หรือสภาระหว่างประเทศสำหรับองค์การอาสาสมัครสมาชิกรัฐสภาครั้งที่สอง (the National Council for Voluntary Organisations' MP Secondment Scheme)

iv) การเดินทางไปต่างประเทศโดยการเตรียมการหรือออกค่าใช้จ่ายโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกรัฐสภานั้นสังกัด

v) การเดินทางไปต่างประเทศโดยการเตรียมการหรือออกค่าใช้จ่ายโดยสถาบันของสหภาพยุโรปหรือโดยกลุ่มการเมืองของรัฐสภายุโรป

การเดินทางไปต่างประเทศที่คล้ายคลึงกับประเภทของการลงทะเบียนผลประโยชน์นี้ คณะกรรมาธิการว่าด้วยมาตรฐานและเอกลิทธิสามารถเพิ่มเติมได้ แต่ถ้ามองการเดินทางใดไม่มีการติดต่อหรือสัมพันธ์กันกับความเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่เกิน 1% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา การเดินทางนั้นไม่ต้องนำมาลงทะเบียน

(7) สิทธิประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas benefits and gifts)

สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนของขวัญที่สมาชิกรัฐสภาหรือคู่สมรสหรือหุ้นส่วนได้รับจากหรือในนามของบริษัท องค์กรหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา ที่มีมูลค่าเกินกว่า 1% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา

ข้อจำกัดในทางการเงินและแนวทางในการลงทะเบียนซึ่งบัญญัติไว้ในประเภทที่ 5 ให้นำมาใช้ในประเภทที่ 7 โดยอนุโลม สมาชิกรัฐสภาควรลงทะเบียนในลักษณะที่มีการอ้างอิงข้ามกันได้ระหว่างประเภทที่ 1, 2 หรือ 3 หากมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาจะรับสิทธิประโยชน์จากต่างประเทศในการติดต่อกันกับกิจกรรมทางการเมืองหรือเกี่ยวกับกิจกรรมสมาชิกรัฐสภาอาจขอให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทะเบียนนั้นได้

(8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property)

สมาชิกรัฐสภาจะต้องแจ้งเพื่อลงทะเบียนที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่อยู่อาศัยของสมาชิกรัฐสภาหรือคู่สมรสหรือหุ้นส่วน ซึ่งมีมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้

สมาชิกรัฐสภาควรระบุถึงลักษณะของทรัพย์สินด้วย

“มูลค่าที่จับต้องได้” (Substantial value) หมายถึงมูลค่าหนึ่งซึ่งมากกว่าเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา ถ้าทรัพย์สินโดยรวมของสมาชิกรัฐสภา (ไม่รวมบ้านที่อยู่อาศัยและบ้านหลังที่สอง) เป็นสิ่งที่มีมูลค่าที่จับต้องได้ก็ต้องมีการลงทะเบียนด้วย

“รายได้ที่จับต้องได้” (Substantial income) หมายถึงรายได้ที่มากกว่า 10% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา ถ้ารายได้มาจากผลรวมของทรัพย์สิน (รวมถึงบ้านที่อยู่อาศัยและบ้านหลังที่สอง) เป็นสิ่งที่มีมูลค่าที่จับต้องได้ ทรัพย์สินทั้งหมดที่มาจากรายได้ใด ๆ ควรจะนำมาลงทะเบียนด้วย

การลงทะเบียนประเภทนี้ควรมีเหตุผลเฉพาะ เหมือนเป็นทรัพย์สินธรรมดาซึ่งมีสถานที่ตั้งที่แน่นอน

(9) การถือหุ้น (Shareholdings)

สมาชิกรัฐสภาจะต้องแจ้งผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการถือหุ้นโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรสหรือหุ้นส่วนหรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน หรือบริษัทจำกัด หรือองค์กรอื่น ซึ่งสมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะของธุรกิจนั้น หากเข้าเงื่อนไขดังนี้คือ

(a) มีจำนวนมากกว่า 15 % ของเงินลงทุนในบริษัทหรือองค์กรใด

(b) มีจำนวนน้อยกว่า 15 % ของเงินลงทุนในบริษัทแต่มีมูลค่ามากกว่าเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนประเภทธุรกิจของบริษัทในแต่ละกรณี และรวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการถือหุ้นด้วย

สมาชิกรัฐสภาจะต้องระบุงการถือทรัสต์ (Trusts) ที่มีในต่างประเทศซึ่งมีอยู่จริงหรือที่สามารถเข้าถือทรัสต์นั้นได้

ในการลงทะเบียนการถือหุ้นจะต้องมีการระบุชื่อของบริษัท ประเภทของธุรกิจโดยสังเขป มูลค่าของการถือหุ้นจะได้รับการกำหนดจากกลไกของตลาดในตอนเริ่มต้นของวันที่ 5 เมษายน แต่ถ้าราคาตลาดไม่สามารถทราบแน่ชัดว่าเป็นราคาเท่าไร (เช่น เพราะว่าบริษัทไม่ได้มีการอ้างอิงและไม่มีปรากฏในตลาดหุ้น) มูลค่าของหุ้นจะกำหนดเพียงในนามเป็นการแทนที่ผลประโยชน์ของการถือหุ้นรวมถึงหุ้นที่มีสิทธิเรียกกู้ด้วย (share options)

ในการพิจารณาว่าหุ้นใดไม่จำเป็นต้องมีการลงทะเบียนในข้อ (a) หรือ (b) นั้น สมาชิกรัฐสภาควรพิจารณาถึงคำจำกัดความของวัตถุประสงค์หลักของการลงทะเบียน กล่าวคือ " เพื่อเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้รับซึ่งเป็นที่อาจจะมีเหตุผลที่ทำให้ผู้อื่นคิดว่าจะมีอิทธิพลต่อการกระทำ การอภิปรายหรือการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา หรือการกระทำใดในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา " ถ้าสมาชิกรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า การถือหุ้นได้อยู่ในคำจำกัดความข้างต้น สมาชิกรัฐสภาควรลงทะเบียนทั้งในประเภทนี้หรือในประเภทที่ 10

(10) เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)

กรณีที่ไม่อาจจะแบ่งแยกได้ว่าผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้นควรจัดเป็นผลประโยชน์ที่จะต้องลงทะเบียนหรือไม่ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ภายใต้คำจำกัดความของ " เพื่อเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้รับซึ่งเป็นที่อาจจะมีเหตุผลที่ทำให้ผู้อื่นคิดว่าจะมีอิทธิพลต่อการกระทำ การอภิปรายหรือการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา หรือการกระทำใดในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา " หรือเป็นผลประโยชน์ซึ่งอาจทำให้บุคคลอื่นคิดว่าเป็นผลประโยชน์ที่จะมีผลทำให้เกิด

การกระทำในลักษณะเดียวกันก็สามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนนั้น

สมาชิกรัฐสภาควรจะลงทะเบียนผลประโยชน์ในประเภทนี้หากลักษณะของผลประโยชน์เป็นผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือที่สามารถจะเป็นไปได้เกี่ยวกับผลประโยชน์ในทรัพย์สินต่างประเทศ เว้นเสียแต่ว่าได้มีการลงทะเบียนแล้วในประเภทที่ 9

หลักการทั่วไปของการลงทะเบียนผลประโยชน์คือ การกำหนดให้มีการลงทะเบียนเพื่อจำกัดผลประโยชน์ซึ่งวางเงื่อนไขของค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ที่เป็นสาระสำคัญอื่น ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์ในการลงทะเบียนความเป็นกรรมการบริหารที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน (เช่น กรรมการบริหารของทรัสต์ที่ตั้งขึ้นเพื่อการกุศล องค์กรวิชาชีพ สมาคมเกี่ยวกับการเรียนรู้หรือองค์กรที่เกี่ยวกับการกีฬาหรือศิลปะ) หรือผลประโยชน์อื่นที่ไม่มีค่าตอบแทนในประเภทที่กล่าวมานี้ไม่ต้องนำมาลงทะเบียน

อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผลประโยชน์อื่นที่ไม่มีค่าตอบแทนนี้อาจจะมีเหตุผลที่ทำให้ผู้อื่นคิดว่าจะมีอิทธิพลต่อการกระทำ การอภิปรายหรือการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา หรือการกระทำใดในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา” หรือเป็นผลประโยชน์ซึ่งอาจทำให้บุคคลอื่นคิดว่าเป็นผลประโยชน์ที่จะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกันก็สามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนนั้นก็ได้

หากสมาชิกรัฐสภาใดมีข้อตกลงเกี่ยวกับการบริการในหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นไปตามมติของสภาสมาชิก เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1995 ในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับความประพฤติของสมาชิก และสำเนาเอกสารฉบับสมบูรณ์ของข้อตกลงใด รวมถึงค่าธรรมเนียมหรือผลประโยชน์ที่สามารถชำระได้ตั้งแต่ £ 5,000 , £ 5,000 – £ 10,000 หรือเกินกว่า £ 5,000 ควรนำมาวางมัดจำกับคณะกรรมการของรัฐสภาว่าด้วยมาตรฐาน (the Parliamentary Commissioner for Standards) ในขณะเดียวกันก็ให้นำมาลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกด้วย

สำหรับสำเนาเอกสารข้อตกลงนี้ สาธารณชนสามารถขอเข้าดูข้อมูลได้

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการวางมัดจำเอกสารสำเนาข้อตกลงดังกล่าวข้างต้นไม่นำมาใช้หากเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

ถ้าค่าธรรมเนียมหรือสิทธิประโยชน์ที่สามารถชำระได้ไม่เกิน 1 % ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา หรือในกรณีเป็นการทำงานของสื่อมวลชน (media work) (แต่ในกรณีนี้สมาชิกรัฐสภาจะวางมัดจำบัญชี (statement) ของค่าธรรมเนียมหรือสิทธิประโยชน์ที่สามารถชำระได้อันระบุแล้วข้างต้น)

(ข) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (Declaration of Interests)

สำหรับกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกรัฐสภาที่ประเทศอังกฤษได้นำมาใช้อีกประการหนึ่งคือ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (Declaration of Interests)

- **วัตถุประสงค์ของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (Declaration of Interests)**

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกลไกที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่า สมาชิกรัฐสภาจะประพฤติตนในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาอย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายในรัฐสภา การดำรงตำแหน่งคณะกรรมการหรือการมีส่วนร่วมในกระบวนการใด ๆ ของรัฐสภาไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำในอดีต ปัจจุบันหรืออนาคตก็ตามและผลประโยชน์ทางการเงินอาจจะเป็นสิ่งที่น่าสนใจมาคิดอย่างมีเหตุมีผลตรงกับประเด็นปัญหาที่จะนำไปสู่กระบวนการต่าง ๆ ของรัฐสภา

- **กฎเกณฑ์ของสภาสამัญญ (Rules of the House)**

อาศัยมติของสภาสามัญญเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ.1974 ได้วางกฎเกณฑ์ว่า ในการอภิปรายหรือกระบวนการใด ๆ ของสภาสามัญญหรือคณะกรรมการหรือการติดต่อธุรกิจหรือการคมนาคมซึ่งสมาชิกรัฐสภาอาจจะมีต่อสมาชิกรัฐสภานุคคลอื่นหรือต่อรัฐมนตรีหรือข้าราชการ สมาชิกรัฐสภาควรเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินใดที่ตรงกับประเด็นปัญหาหรือตรงกับสิทธิประโยชน์ใดที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะ เป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งสมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์หรือคาดหมายได้ว่าจะมีผลประโยชน์ ผลประโยชน์ในอดีตและผลประโยชน์ที่คาดหมายว่าจะเป็นผลประโยชน์ในอนาคต

กฎเกณฑ์ที่มีส่วนสัมพันธ์กันกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีขอบเขตที่กว้างกว่ากฎเกณฑ์ที่มีส่วนสัมพันธ์กันกับการลงทะเบียนผลประโยชน์อยู่สองประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ในส่วนของผลประโยชน์ปัจจุบัน สมาชิกรัฐสภาจะต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทั้งในส่วนของผลประโยชน์ในอดีตที่ตรงกับประเด็นปัญหาและผลประโยชน์ที่คาดหมายได้ว่าจะมี ในทางปฏิบัติจะมีเพียงผลประโยชน์ในอดีตที่เพิ่งจะผ่านมาไม่นานเท่านั้นที่จะได้รับการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนผลประโยชน์ในอนาคตที่คาดหมายได้ว่าจะมีนั้นก็อาจจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่า ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกรัฐสภาอภิปรายเกี่ยวกับกฎหมายหรือนำเสนอข้อมูลสู่รัฐมนตรีในเนื้อหาสาระจากสิ่งซึ่งเขามีเหตุผลว่าเป็นความคาดหวังของการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินเป็นการส่วนตัว การอภิปรายอย่างเปิดเผยจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

ในการตัดสินใจว่า เมื่อใดที่ความเป็นไปได้ของผลประโยชน์ในอนาคตเป็นรูปธรรมอย่างเพียงพอที่จะต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น คำว่า " การคาดหวังได้ " (expecting) เป็นถ้อยคำที่มีความสำคัญเปรียบได้กับกุญแจสำคัญของกฎเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ หากแผนการของสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้นมีการพิจารณาผ่านไปด้วยความคาดหมายที่ไม่ชัดเจนหรือมีความคาดหมายที่มีเหตุมีผลว่าผลประโยชน์ทางการเงินในโครงการนั้นจะเพิ่มมากขึ้น การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะเป็นสิ่งที่อธิบายว่าสถานการณ์เช่นว่านี้เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทางการเงินในโครงการนั้นจะเพิ่มมากขึ้นหรือไม่

สมาชิกรัฐสภามีความรับผิดชอบในการพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ของสภาสามัญในการตัดสินใจว่า อะไรคือผลประโยชน์ทางการเงินที่ควรนำมาอภิปรายในสภา การประชุมหรือกิจกรรมใดที่ควรจะมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การทดสอบพื้นฐานคือให้นำหลักในการลงคะแนนผลประโยชน์มาพิจารณาว่าเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือไม่ หลังจากนั้นให้พิจารณาในลำดับต่อไปว่า ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเงินนั้นทำให้ผู้อื่นคิดว่าจะมีอิทธิพลต่อการกล่าวอภิปราย การนำเสนอหรือการติดต่อสื่อสารในการซักถามหรือไม่ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นควรจะเป็นข้อมูลสรุปพอสังเขป แต่ควรจะทำให้เกิดการอ้างอิงไปยังผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาได้

สำหรับการอภิปรายในสภาสามัญ สมาชิกรัฐสภาควรเปิดเผยผลประโยชน์พอสังเขปในตอนต้นของการกล่าวอภิปราย ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการ สมาชิกรัฐสภาควรเปิดเผยผลประโยชน์ที่เป็นประเด็นปัญหาในตอนแรกของการประชุมหรือในตอนแรกที่มีการกล่าวคำอภิปรายต่อคณะกรรมการ

การเปิดเผยผลประโยชน์ในช่วงเวลาที่กล่าวมานี้ อาจได้รับการยกเว้น ถ้าสมาชิกรัฐสภากล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายซึ่งผลประโยชน์ที่กล่าวชำนั้นเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นปัญหา และเมื่อมีการให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายหรือญัตติ หรือการนำเสนอร่างกฎหมายหรือการเพิ่มชื่อในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือญัตติ สมาชิกรัฐสภาควรเปิดเผยผลประโยชน์ที่ตรงกับปัญหาใด ๆ ในธรรมเนียมที่เหมาะสมด้วย

- **การเปิดเผยผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อสังเกต**

สภาสามัญได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 เรื่องการขยายความเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยให้มีการยกเลิกละเว้นเกี่ยวกับการให้ข้อสังเกตตามมติของสภาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 ผลคือ การแสดงบัญชีทรัพย์สินที่ตรงกับประเด็นปัญหาจะมีกำหนดในเอกสารคำสั่ง (หรือเอกสารข้อสังเกต) ด้วย

สมาชิกรัฐสภาใดที่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว จะมีการพิมพ์อักษรย่อ " [R] " ด้านหลังชื่อของสมาชิกรัฐสภาบนเอกสารคำสั่ง เอกสารข้อสังเกต ญัตติหรือร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

" ผลประโยชน์ที่ตรงกับประเด็นปัญหา " (Relevant interests) เป็นผลประโยชน์ที่ควรจะต้องมีการเปิดเผย และยังรวมถึงผลประโยชน์ใดซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ไว้หรือเป็นผลประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภาควรเปิดเผยเมื่อมีการอภิปราย มีข้อสังเกตว่า การเปิดเผยผลประโยชน์ประเภทนี้ สมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้แจ้งให้ทราบถึงผลประโยชน์ที่ตรงกับประเด็นปัญหาเองการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นประโยชน์สำหรับการอภิปรายที่มีการเลื่อนไปหรือถูกเงิน

ประธานสภาสามัญมักจะนำกรณีของการร้องขอให้มีการอภิปรายถูกเงินภายใต้ข้อบังคับหมายเลขที่ 24 และประโยชน์สำหรับการอภิปรายที่มีการเลื่อนไปก่อนมาใช้ ถ้าสมาชิกรัฐสภาได้รับอนุญาตให้มีการอภิปรายได้ในกรณีนี้ก็ควรจะเริ่มต้นที่จะเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสภาสามัญ

- **การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในคณะกรรมการวิสามัญ**

สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นกรรมการวิสามัญโดยมติของสภาสามัญเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 นั้นมีหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนที่คณะกรรมการจะดำเนินการใดในการเลือกประธานคนหนึ่ง สมาชิกรัฐสภาจะต้องส่งรายละเอียดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินแก่เลขานุการของคณะกรรมการก่อนที่จะมีการนัดประชุมครั้งแรก ถ้าสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าผลประโยชน์ทางการเงินของตนเองนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการก็ควรจะหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น และในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น สมาชิกรัฐสภาควรระบุประเภทของผลประโยชน์ทางการเงินและควรจะทำให้การเปิดเผยทรัพย์สินเป็นไปอย่างชัดเจน โดยในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะมีการอ้างอิงกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ที่จะต้องลงทะเบียนและเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาสามัญ แต่สมาชิกรัฐสภายังไม่ได้ลงทะเบียน ภายหลังจากที่สมาชิกรัฐสภาใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงใด ๆ ในสภาสามัญแล้ว ให้สมาชิกรัฐสภานุคนั้นลงทะเบียนผลประโยชน์และเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังจากที่มีการใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงด้วย

- การเจรจาขอให้ช่วยเหลือสำหรับเงินรางวัลหรือการพิจารณา (Lobbying for Reward or Consideration)

แนวทางของกฎเกณฑ์ที่มีความสัมพันธ์ต่อจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members) ได้วางหลักการในการจำกัดและควบคุมไม่ให้สมาชิกรัฐสภาเจรจาขอให้ช่วยเหลือสำหรับเงินรางวัลหรือการพิจารณา หรือที่เรียกในภาษาที่ไม่เป็นทางการว่า " วึ่งเต้น " หรือการใช้เส้นสายในทางการเมืองเพื่อขอให้ช่วยเหลืออย่างใดอย่างหนึ่งในการผลักดันกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลหรือบริษัท หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการอภิปรายในรัฐสภา

ในกรณีที่ผลประโยชน์ทางการเงินของสมาชิกรัฐสภาได้รับการลงทะเบียนในทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาหรือได้รับการเปิดเผยทรัพย์สินหรือหนี้สินแล้วจะตกอยู่ภายใต้บังคับของการห้ามไม่ให้สมาชิกรัฐสภาเจรจาขอให้ช่วยเหลือสำหรับเงินรางวัลหรือการพิจารณาใด

- ระเบียบสำหรับการร้องเรียน (Procedure for Complaints)

ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาหรือแนวทางของกฎเกณฑ์ที่มีความสัมพันธ์ต่อจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเอกสารการร้องเรียนต่อคณะกรรมการมาตรฐานสำหรับมาตรฐาน (the Parliamentary Commissioner for Standards) จากนั้นก็จะมี การไต่สวนขั้นต้น (prima facie) เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนว่ามีมูลหรือไม่ อย่างไร

ถ้าข้อร้องเรียนมีมูล คณะกรรมการมาตรฐานสำหรับมาตรฐานจะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปที่ได้ต่อคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์มีอำนาจในการส่งบุคคล เอกสารและสำนวนเพื่อสั่งให้มาประชุมหรือมีอำนาจในการเรียกเอกสารเฉพาะในความครอบครองของสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับข้อซักถามได้ ระหว่างที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์มีอำนาจที่จะพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา รวมถึงเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาและแนวทางต่าง ๆ ที่สภาสามัญและคณะกรรมการมีมติเห็นชอบ

ในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานสำหรับมาตรฐานไต่สวนเรื่องร้องเรียนแล้วสรุปผลได้ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลเหตุจริง คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์จะเสนอแนะความคิดเห็นที่เหมาะสมไปยังสภาสามัญเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

- **ประมวลจรรยาบรรณของสภาขุนนาง (Code of conduct)**

ในสภาขุนนาง (House of Lord) ของประเทศอังกฤษจะมีประมวลจรรยาบรรณ (Code of Conduct) เช่นเดียวกัน โดยจะอยู่ในข้อบังคับของสภาขุนนาง บทที่ 4 กฎเกณฑ์ของความประพฤติและการอภิปราย (CHAPTER:RULES OF CONDUCT AND DEBATE) ซึ่งเป็นไปตามตามมติของสภาขุนนางเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ.2001 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ.2001 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ.2002⁵

ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกสภาขุนนางมีเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ดัดแปลงมาจากประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาของสภายุโรป⁶ แต่มีบางส่วนที่แตกต่างจากสภายุโรป กล่าวคือ สภาขุนนางจะไม่มีคณะกรรมการรัฐสภาสำหรับมาตรฐานหรือคณะกรรมการอื่นที่มีฐานะหรือศักดิ์เทียบเท่าเพื่อทำหน้าที่ในการบังคับใช้ประมวลจรรยาบรรณ

ในกรณีที่สมาชิกสภาขุนนางใดประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำการไม่เหมาะสมกับความเป็นสมาชิกสภาขุนนางก็จะมีคณะกรรมการว่าด้วยเอกสิทธิ์ (the Committee for Privileges) ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการในการไต่สวนมูลฟ้องเบื้องต้น รวบรวมหลักฐานและรายงานสรุปผลการพิจารณา พร้อมทั้งเสนอแนะความคิดเห็นไปยังสภาขุนนางเพื่อให้มีการเปิดอภิปรายและลงมติในสภาขุนนางต่อไป⁷

3.1.5 รูปแบบและลักษณะของความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา ส่วนที่ 5 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ของประมวล (Rules of Conduct) มีข้อกำหนดห้ามสมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์สาธารณะไว้อย่างชัดเจนในข้อที่ 9 ว่า “สมาชิกรัฐสภาจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึง

⁵House of Lords. Companion to the Standing orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords [Online]. 2005 Available from: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/compso.htm>[2005,September 22]

⁶Legislative Council Secretariat. INFORMATION NOTE: Mechanisms in Selected Legislatures for Regulating and Dealing with Members' Misbehaviour Unconnected with Parliamentary Proceedings [Online]. 2005 Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/sec/library/0405in02e.pdf> [2005,September 6]

⁷Ibid p.4

ผลประโยชน์สาธารณะ หลีกเลี่ยงการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะโดยพลัน และคำนึงถึงการสนับสนุนผลประโยชน์สาธารณะ "

สำหรับรูปแบบและลักษณะของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนสาธารณะ ในประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาจะปรากฏอยู่ในข้อที่ 11 ถึงข้อที่ 15 ซึ่งสามารถจำแนกเป็นประเภทได้ดังนี้

3.1.5.1 การทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาสามัญจะต้องมีความซื่อสัตย์ต่อการเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น ในการดำรงตนหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสภาสามัญจะต้องไม่กระทำการในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับสถานภาพของความเป็นสมาชิกรัฐสภาสามัญ ดังนั้น ประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาจึงบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาสามัญทำงานในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนหรือทนายแก้ต่างในการดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภา ซึ่งประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 10 ห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภากระทำการเสมือนเป็นผู้สนับสนุนหรือทนายแก้ต่าง (a paid advocate) ในการดำเนินการใด ๆ ของสภาสามัญ

3.1.5.2 การรับสินบน

การรับสินบนเป็นการกระทำที่บุคคลหนึ่งเสนอเงิน สิ่งของ หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ให้แก่สมาชิกรัฐสภาสามัญ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามัญยอมกระทำการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลนั้นเป็นการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่บุคคลนั้นจะได้รับจากการกระทำของสมาชิกรัฐสภาสามัญที่จะขัดต่อกฎหมาย นโยบายหรือการดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของสมาชิกรัฐสภาสามัญ ซึ่งประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 11 ห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภายอมรับสินบน ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือเงินรางวัลใดในการติดต่อให้สมาชิกรัฐสภาใช้อิทธิพลในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อสนับสนุนการเลื่อนตำแหน่ง การเสนอคัดค้านในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อร่างพระราชบัญญัติ ข้อเสนอหรือการยอมรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเจตนาที่จะให้ยอมรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อสภาสามัญหรือต่อคณะกรรมการใด คณะกรรมการหนึ่งของสภาสามัญ การกระทำดังกล่าวถือว่าการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย

การดำเนินกิจกรรมที่สมาชิกรัฐสภาสามัญมีความสัมพันธ์ทางการเงินกับองค์กรนั้น กรณีนี้จะคล้ายกับการห้ามสมาชิกรัฐสภาสามัญใช้อิทธิพลในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาสามัญเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ใด ๆ กับองค์กรอื่นที่เป็นการขัดกันกับผลประโยชน์ของสภาสามัญ ซึ่งประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 12 ในกิจกรรมใด ๆ หรือในนามของหน่วยงานหรือองค์กรหนึ่งซึ่งสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งมีความสัมพันธ์ทางการเงิน กิจกรรมเช่นว่ารวมถึงกิจกรรมซึ่งอาจไม่ใช่เรื่องสำคัญที่ได้มีการปรากฏต่อสาธารณชน เช่น การพบปะอย่างไม่เป็นทางการและงานพิธี สมาชิกรัฐสภาจะต้องคำนึงถึงความต้องการที่เปิดเผยและได้รับการส่งต่อไปยังรัฐมนตรี สมาชิกสภาสามัญและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.1.5.3 การใช้ข้อมูลลับ

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาสามัญจะเข้าถึงข้อมูลลับของรัฐ หากสมาชิกสภาสามัญใช้ข้อมูลลับเพื่อประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ การใช้ข้อมูลลับเช่นว่านั้นก็เป็นการกระทำที่ขัดกันกับผลประโยชน์สาธารณะซึ่งประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 13 สมาชิกสภาสามัญจะต้องไม่นำข้อมูลซึ่งได้รับมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาสามัญเพื่อวัตถุประสงค์ของการได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน

3.1.5.4 การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

กรณีนี้เป็นประเภทที่พบเห็นเป็นประจำโดยในการพิจารณาจะดูที่เจตนาของการใช้ทรัพย์สินเป็นสำคัญว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อส่วนตนหรือเพื่อส่วนรวม การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการขัดกันของผลประโยชน์ ซึ่งประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 14 สมาชิกสภาสามัญจะรับรองตลอดเวลาว่า จะใช้ค่าใช้จ่าย เบี้ยเลี้ยง อุปกรณ์หรือเครื่องมือและสาธารณูปโภคซึ่งมาจากจัดหาจากเงินสำหรับใช้จ่ายของรัฐให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของสภาสามัญอย่างเคร่งครัด

3.1.6 มาตรการลงโทษในกรณีฝ่าฝืน

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปมาตรการในกรณีฝ่าฝืนรวม 7 ประการคือ

1. การห้ามกระทำการใดในการดำเนินการในสภา เช่น การอภิปราย (ยกเว้นการลงมติ) หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาที่ต้องมีการลงทะเบียนแต่ไม่ได้มีการนำผลประโยชน์นั้นมาลงทะเบียน

2. สมาชิกรัฐสภาจะต้องขอโทษต่อสภาสามัญเป็นการส่วนตัวเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสม

3. การตำหนิติเตียน

4. การปรับ

5. การพักงาน



6. ไล่ออก

7. จำคุก

3.2 กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา (United States Code TITLE 18 CRIMES AND CRIMINAL PROCEDURE PART I – CRIMES CHAPTER 11 – Bribery , Graft and Conflicts of Interest) , พระราชบัญญัติปฏิรูปจริยธรรม (the Ethic Reforms Act of 1989) , ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (The Code of Official Conduct of the House of Representatives : House Rule XLIII) และข้อบังคับของวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) โดยกฎหมายแต่ละฉบับต่างวางมาตรการในการควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะของสมาชิกรัฐสภาด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะจำกัดขอบเขตศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะซึ่งปรากฏในข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (The Code of Official Conduct of the House of Representatives : House Rule XLIII) และข้อบังคับของวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) เท่านั้น

อาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา Article I section 5 ได้วางหลักไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตรากฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการบริหารประเทศนั้น สหรัฐอเมริกายึดหลักการตามทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจของนักปรัชญาชื่อมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น จะต้องแบ่งอำนาจออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้อำนาจแต่ละอำนาจนั้นเกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งโดยเด็ดขาด และจากแนวคิดนี้เองจึงเป็นที่มาของหลักประกันอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องไม่ถูกจำกัดโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้รับอิทธิพลและแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องความเป็นอิสระและเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือคำขู่จากฝ่ายบริหาร และกฎหมายจารีตประเพณีที่มีแนวความคิดว่า สมาชิกรัฐสภาจัดว่าเป็นผู้ทรงเกียรติและเป็นตัวแทนของประชาชน การบังคับจรรยาบรรณหรือความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาสามัญนั้น

จะมีขึ้นก็แต่โดยสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภานั้นเอง เพื่อปกป้องเอกลิทธิและกลไกการทำงานของสถาบันสภานิติบัญญัติ

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า เคยมีผู้เสนอให้มีการบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาใดที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณของสภาให้ลงโทษด้วยวิธีการไล่ออก โดยให้เป็นมติเสียงข้างมากของสภาในสัดส่วน 2 ใน 3 แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาในขณะนั้น อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนะสำหรับการลงโทษสมาชิกรัฐสภาด้วยวิธีการอื่น ๆ นั้น รัฐธรรมนูญฉบับร่าง ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ได้มีการให้อำนาจแต่ละสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมได้ แต่มีการตั้งข้อสังเกตว่า การลงโทษนี้ควรจำกัดอยู่ในสภาองเกรสเท่านั้น อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมนั้นได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำผิดในกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง

ในปี ค.ศ. 1833 นายโจเซฟ สตอรี (Justice Joseph Story) เป็นผู้บันทึกว่าสภาองเกรสได้มีมติให้แต่ละสภามีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่ประพฤติที่ไม่เหมาะสมได้ ทั้งนี้เช่นเดียวกับรัฐสภาของประเทศอังกฤษ

ในตอนท้ายของการพิจารณาแต่ละสภา ปรากฏหลักฐานในการพิจารณาของวุฒิสภาเกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์ในการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่ประพฤติไม่เหมาะสมในรายงานของนายโจเซฟ แมกคาร์ที (Joseph McCarthy) สมาชิกวุฒิสภา มลรัฐวิสคอนซิน (Wisconsin) สรุปสาระสำคัญได้ว่า หากสมาชิกวุฒิสภาใดประพฤติตนไม่เหมาะสมต่อภาระหน้าที่ต่อสภาและการดำรงตำแหน่งและความประพฤติเช่นนั้นส่งผลเสียต่อชื่อเสียงของวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจที่จะดำเนินคดียื่นสมาชิกวุฒิสภาบุคคลนั้นได้ สำหรับสภาผู้แทนราษฎรมีมุมมองเช่นเดียวกันกับวุฒิสภา ปรากฏในรายงานของนายอดัม แคลร์ตัน โพลเวล (Adam Clayton Powell) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สรุปสาระสำคัญได้ว่า นอกจากจะมีการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมแล้ว ยังควรมีการกำหนดว่า การกระทำใดบ้างที่มีความเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งจัดว่าเป็นความประพฤติที่ไม่เหมาะสมด้วย

การบังคับใช้จริยธรรมภายในโดยทั่ว ๆ ไปนั้น โดยปกติจะแตกต่างกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาหรือแม้แต่มติกฎหมายแพ่งที่แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการฟ้องร้องคดี การบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมที่เกี่ยวกับความประพฤติหรือความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับความเป็นวิชาชีพ⁸

⁸ Organization of the Congress. Enforcement of Ethical Standards in Congress [Online]. 2003.

ไม่ว่าจะเป็นธรรมดาสามัญ การปฏิบัติหน้าที่ที่ทั่ว ๆ ไป หรือในรัฐสภาก็ตาม จะต้องมีการตัดสินใจที่ดีเกี่ยวกับความประพฤติในกลุ่มบุคคล องค์กรวิชาชีพ หรือ องค์กรเอกชน โดยมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและคณะลูกขุนเพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบเกี่ยวกับวิชาชีพหรือวินัย เพื่อบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับจริยธรรม

ในจรรยาบรรณของภาคสาธารณะ การบังคับใช้จริยธรรมเป็นสิ่งที่นำไปสู่ขอบเขตที่กว้างขวางในทุกส่วนของหน่วยงานของรัฐ การตีความเรื่องจริยธรรมที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณหรือจริยธรรมขององค์กรรัฐจะมีผลต่อหน่วยงานย่อยที่เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละส่วน และศาลจะพิจารณาว่ามาตรฐานเกี่ยวกับจรรยาบรรณในหน่วยงานรัฐนั้นเป็นเสมือนการใช้ดุลยพินิจหรือการประยุกต์ใช้เงื่อนไขหรือหลักการหรือแนวความคิดด้านจรรยาบรรณทั่วไป และสิ่งนี้จะป็นสิ่งซึ่งองค์กรหรือสถาบันนั้นมีประสบการณ์หรือความสามารถ และการยอมรับมาตรฐานของความประพฤติมากขึ้น จนท้ายที่สุดสิ่งนี้ก็คือสิ่งที่เรียกว่า " ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กร "

ในฝ่ายตุลาการ จะมีองค์คณะผู้พิพากษาทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยของผู้พิพากษา โดยจะมีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้พิพากษาที่กระทำผิดวินัยด้วยการตำหนิต่อเตียน ประณาม การพักงาน การไล่ออกหรือเสนอให้มีการถอดถอนผู้พิพากษาที่กระทำผิดวินัยต่อสภาผู้แทนราษฎร

การบังคับใช้จริยธรรมภายในสภาองค์กรมีความคล้ายคลึงกับในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกัน กล่าวคือสมาชิกรัฐสภาจะพิจารณาจริยธรรมและความเป็นไปได้ของกระบวนการทางวินัยสำหรับสมาชิกรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ที่มาของอำนาจทางวินัยภายในรัฐสภามีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งได้ให้อำนาจแต่ละสภาในการกำหนดมาตรฐานและกฎเกณฑ์ในการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมได้โดยวิธีการไล่ออกหรือโดยมติเสียงข้างมากสองในสามของสมาชิกรัฐสภา

ก่อนปี ค.ศ. 1960 นั้น ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม ข้อร้องเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมมักจะนำไปสู่ความแตกแยกของกระบวนการและเอกสิทธิ์ของแต่ละสภา และนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน การกำหนดและให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการประพฤติผิดที่มีการเสนอสู่สภา ไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมที่กำหนดกระบวนการหรือกฎเกณฑ์เฉพาะในสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเป็นลายลักษณ์อักษร

ต่อมาในปี ค.ศ.1964 วุฒิสภาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประจำสภาว่าด้วยจริยธรรมขึ้นมาเป็นครั้งแรก และในปี ค.ศ.1967 สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประจำสภาว่าด้วยจริยธรรมขึ้นมาเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกันเพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและปฏิรูปการดำเนินการทางวินัย และให้ข้อเสนอแนะแก่สมาชิกวุฒิสภาและบุคลากรของรัฐสภาเกี่ยวกับมาตรฐานด้านจริยธรรม

ในรัฐสภา สมัยที่ 88 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ปี ค.ศ.1964 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา (The permanent Senate ethics committee) หรือที่เรียกกันว่า คณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยมาตรฐานและความประพฤติ (the Select Committee on Standards and Conduct) ขึ้น โดยการเสนอของนายจอห์น เซอร์แมน คูเปอร์ (John Sherman Cooper) สมาชิกวุฒิสภา มลรัฐเคนตักกี (Kentucky)

ในปี ค.ศ.1977 รัฐสภาได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาว่าด้วยจริยธรรม (the Senate Select Committee on Ethics) ขึ้นมาแทนที่คณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยมาตรฐานและความประพฤติ

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในรัฐสภา สมัยที่ 90 เมื่อวันที่ 13 เมษายน ค.ศ.1967 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยมาตรฐานของความประพฤติอย่างเป็นทางการ (the House Committee on Standards of Official Conduct) ปรากฏหลักฐานในปี ค.ศ.1965 ซึ่งมีการเสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับมาตรฐานและความประพฤติในรายงานฉบับสุดท้ายของคณะกรรมการร่วมกันว่าด้วยองค์กรรัฐสภา

ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1968 ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อกำหนดมาตรฐานและความประพฤติของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แต่ใช้หลักจริยธรรมตามขนบธรรมเนียมประเพณี ต่อมาในปี ค.ศ.1968 จึงมีการบัญญัติประมวลจริยธรรม (Code of ethical Conduct) เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นครั้งแรกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งประมวลจริยธรรมนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา แต่ที่มีการแก้ไขครั้งสำคัญคือในปี ค.ศ.1977 และในปี ค.ศ. 1989 เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติปฏิรูปจริยธรรม (the Ethics Reform Act of 1989)

คณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยจรรยาบรรณในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญที่มีองค์ประกอบแตกต่างไปจากคณะกรรมการรูปแบบอื่น กล่าวคือ จะมีสัดส่วนประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก (majority party) และพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย (minority party) อย่างละเท่า ๆ กัน โดยจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับจริยธรรมและความประพฤติของสมาชิกวุฒิสภา กระบวนการทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยใด ๆ ที่เกิดขึ้น

คณะกรรมการสิทธิการสามัญว่าด้วยจรรยาบรรณในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้พยายามที่จะให้มีการพัฒนากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของผู้บัญญัติกฎหมาย ความประพฤติและการกระทำทางวินัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ หากสมาชิกวุฒิสภาบุคคลใดกระทำผิดจรรยาบรรณของสภา คณะกรรมการ ฯ จะเป็นผู้เสนอให้มีการพิจารณาให้มีมาตรการในการลงโทษสมาชิกวุฒิสภาที่ประพฤติผิดมาตรฐานทางจริยธรรมด้วยวิธีการดำเนินคดี ประณามหรือไล่ออก ซึ่งการพิจารณาข้อเสนอเช่นว่าจะต้องพิจารณาแบบเต็มสภาทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

จากการศึกษาข้อเท็จจริงพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการลงโทษลงโทษสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำผิดจรรยาบรรณด้วยวิธีการลงโทษทางวินัยค่อนข้างต่ำ กล่าวคือในวุฒิสภามีการลงโทษด้วยวิธีการดำเนินคดี 8 ครั้ง และไม่เคยมีการลงโทษสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการไล่ออกตั้งแต่มีสงครามกลางเมือง (Civil War) (ระหว่างสงครามกลางเมือง มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 14 คน ที่ถูกไล่ออกในข้อหาไม่จงรักภักดีต่อชาติและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 1 คน ถูกไล่ออกในปี ค.ศ.1797 ในข้อหาที่มีความประพฤติที่ไม่จงรักภักดีต่อชาติเช่นเดียวกัน)

ในสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 22 คน ถูกลงโทษด้วยวิธีการดำเนินคดี (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 21 คน กับผู้แทนมลรัฐ 1 คน) , ลงโทษด้วยวิธีการว่ากล่าว 7 คน , ลงโทษด้วยการไล่ออก 4 คน โดยในช่วงสงครามกลางเมือง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 คน มีความผิดในข้อหาไม่จงรักภักดีต่อชาติ และในปี ค.ศ.1980 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากมีความผิดในข้อหาเกี่ยวกับการรับสินบน

จากสถิติดังกล่าวข้างต้น อาจจะได้ว่า ในความเป็นจริงแล้ว มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยที่มักจะลาออกจากสภาองเกรส มากกว่าที่จะเลือกที่จะปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือลาออกเพื่อให้มีการเลือกตั้งซ่อมก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัยในสภา

การเลือกตั้งใหม่เป็นปัจจัยสำคัญในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติของระเบียบวินัยในสภาองเกรส เป็นกระบวนการสำคัญตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่ประชาชนในประเทศจะเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเองเพื่อใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงในสภาและเป็นวิธีที่จะผดุงไว้ซึ่งความดีงามของสมาชิกวุฒิสภาในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งใหม่ก็ไม่ใช่วิธีการที่จะแก้ปัญหาเรื่องวินัยในวุฒิสภาได้ทั้งหมด ความสมดุลระหว่างการควบคุมความประพฤติของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนผ่านกระบวนการในการเลือกตั้งและการเคารพความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนารมณ์ของประชาชนกับความต้องการของสถาบันนิติบัญญัติในการรักษาไว้ซึ่งการยึดถือหลักคุณธรรมของสถาบันและกระบวนการในการ

ดำเนินการด้วยตนเองเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งการบังคับใช้จริยธรรมภายในองค์กร⁹ และสิ่งนี้เป็นงานที่ยากและท้าทายสมาชิกรัฐสภาว่าจะมีวิธีการใดที่จะในการปรับปรุงกระบวนการในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ภายในองค์กรของตนเองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้เกิดการยอมรับจากสาธารณชน เพราะกระบวนการเช่นนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนในสถาบันนิติบัญญัติ สมาชิกรัฐสภาผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการสามัญว่าด้วยจรรยาบรรณในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎเกณฑ์เช่นว่านี้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ระบบการควบคุมตัวเองของสภาคองเกรสว่าเป็นระบบที่มีโครงสร้างและมีลักษณะที่ไม่สามารถจะแบ่งแยกได้ที่ขัดแย้งกันซึ่งเป็นสาเหตุของความนิ่งเฉยในการบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมในองค์กร จึงมีผู้เสนอว่า ควรมีการค้นหาวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎเกณฑ์ด้านจริยธรรมในสภา

เมื่อวันที่ 23 และวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1993 คณะกรรมาธิการร่วมกันว่าด้วยองค์กรรัฐสภา (The Joint Committee on the Organization of Congress) ได้เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจริยธรรมในองค์กรจากอดีตผู้นำของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยมาตรฐานของความประพฤติเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร อดีตประธานคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา สมาชิกสภาคองเกรสจำนวน 4 คนและนักวิชาการ จำนวน 4 คน การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปอย่างกว้างขวาง ประเด็นข้อเสนอแนะที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดคือ เรื่องการกำหนดให้มีผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับจริยธรรมในรัฐสภา การมอบอำนาจให้คณะกรรมการจริยธรรมในการควบคุมสมาชิกรัฐสภาและทีมงาน และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการไต่สวนด้านจริยธรรม

ในสภาผู้แทนราษฎร มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานของความประพฤติสภาผู้แทนราษฎร (the Committee on Standards of Official Conduct) ซึ่งจะมีการแบ่งเป็นคณะอนุกรรมการย่อยอีก 2 คณะ เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นและวินิจฉัยข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นจึงจะนำข้อสรุปที่ได้รับเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการชุดใหญ่เพื่อให้เสนอการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำความผิดต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร¹⁰

สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการ ฯ นั้น จะเริ่มต้นด้วยการกำหนดว่า ข้อร้องเรียนใดบ้างที่ควรมีการพิจารณาไต่สวน จากนั้นจึงจะไต่สวนเบื้องต้นว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวว่ามีมูล

⁹Ibid.,p.5-7.

¹⁰Ibid.,p.9.

หรือไม่ อย่างไร ถ้าข้อร้องเรียนมีมูลก็จะมีการค้นหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าข้อร้องเรียนดังกล่าว เป็นไปตามข้อกล่าวหา ผลคือ คณะกรรมการฯ จะเสนอมาตรการในการลงโทษที่เหมาะสม ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับ ระบบนี้จะสนับสนุนความยุติธรรมที่จะนำไปสู่ผู้ถูก กล่าวหาโดยการไม่ให้มีกลุ่มคณะบุคคลที่ทำหน้าที่คล้ายกับคณะลูกขุนใหญ่ (grand jury) คณะ ลูกขุน (jury) และผู้พิพากษา (judge) และในวุฒิสภาเองก็มีกระบวนการในการพิจารณา คล้ายคลึงกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่มีความแตกต่างกันคือ จะมีคณะกรรมการคณะใหญ่ คณะเดียว ไม่มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการดังเช่นในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนกระบวนการใน การพิจารณานั้น จะเริ่มต้นด้วยการไต่สวนคดีเบื้องต้นว่า ข้อร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอหรือไม่ อย่างไร ถ้าข้อร้องเรียนมีมูล ลำดับต่อไปก็จะไต่สวนข้อร้องเรียนนั้นด้วยการรับฟังความคิดเห็น เพื่อจะนำไปสู่การพิสูจน์ข้อกล่าวหาว่าเป็นจริงหรือไม่ อย่างไร เมื่อได้ข้อสรุปเป็นประการใดแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานของความประพฤติ วุฒิสภาก็จะเสนอมาตรการในการลงโทษที่ เหมาะสมต่อที่ประชุมวุฒิสภา แต่ในกระบวนการก่อนที่จะมีการเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภานั้น ใน ขั้นของการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง พยานในคดีอาจร้องขอให้มีการไต่สวนอีกครั้งหนึ่งใน คณะกรรมการอีกคณะหนึ่งก็ได้ ดังคำกล่าวของนายวอร์เลน วูดแมน (Warren Rudman) อดีตสมาชิกวุฒิสภา " มันอาจจะไม่ยุติธรรมต่อสมาชิกของคณะกรรมการเช่นเดียวกันกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่าการไต่สวนมีมูลและต่อมาได้รับการรับฟังโดยสมาชิก วุฒิสภาอย่างเดียวกัน "

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาองเกรสรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการทางวินัยกับ สมาชิกสภาองเกรสด้วยตนเอง ไม่มีผู้เข้าร่วมประชุมคนใดสนับสนุนการให้ความรับผิดชอบ สำหรับการดำเนินการทางวินัยทั้งหมดแก่กลุ่มบุคคลภายนอก บางคนต้องการให้ผู้ที่ไม่ใช่สมาชิก รัฐสภาสามารถเข้าร่วมการดำเนินการไต่สวนข้อกล่าวหาและแนะนำมาตรการในการลงโทษได้ นายโรเบิร์ต แอนดรู (Robert Andrews) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่า " ระบบของเราอ้าง ว่าเป็นการพิจารณาจากมุมมองด้านความประพฤติเกี่ยวกับจริยธรรมโดยผู้ที่มีฐานะหรือตำแหน่ง เท่ากัน แต่ผมคิดว่า เราเข้าใจความหมายผิดในสิ่งซึ่งมีความหมายว่า **เป็นผู้ที่มีฐานะหรือตำแหน่ง เท่ากันคนหนึ่ง** ทำดีที่สุดแล้ว ผู้ที่มีฐานะเท่าเทียมกัน (สมาชิกรัฐสภา) ไม่ได้เป็นคนระดับ เดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทำดีที่สุดแล้ว ผู้ที่มีฐานะหรือตำแหน่ง เท่ากัน (สมาชิกรัฐสภา) คือพลเมืองสามัญ "

ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นคนอื่น ๆ ต้องการให้การดำเนินการทาง จริยธรรมได้รับการปฏิบัติเฉพาะกับสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ดังคำกล่าวของนายวอร์เลน วูดแมน (Warren Rudman) อดีตสมาชิกวุฒิสภาว่า " ผมเชื่อว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เรา (สมาชิก รัฐสภา) ควรจะเป็นผู้พิพากษาสำหรับการดำเนินการทางวินัยกับสมาชิกสภาองเกรสด้วยตนเอง

นั่นเป็นถ้อยคำที่ชัดเจนแล้ว " (ปรากฏหลักฐานในรายงานประชุมคณะกรรมการร่วมกันในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาองค์กร เมื่อวันที่ 28 มกราคม ค.ศ.1993) มีข้อเท็จจริงว่านายหลุยส์ สโตก (Louis Stokes) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรัฐมนตรีของคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานของความปลอดภัยสภาผู้แทนราษฎรเคยประสบปัญหาในการเรียกร้องให้มีการผลักดันการปฏิรูปกระบวนการพิจารณาด้านจริยธรรมในสภาองค์กร เพราะมีข้อเสนอที่เป็นทางการว่า คณะกรรมการจริยธรรมไม่กระทำการตามหน้าที่หรือไม่ดำเนินการตามระเบียบ

เหตุผลสำคัญในการนำบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการพิจารณาด้านจริยธรรมในสภาองค์กรนั้น นายอลัน โรเซนทาล (Alan Rosenthal) ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยรูทเจอร์ส (Rutgers University) กล่าวสรุปว่า "สมาชิกวุฒิสภาไม่เต็มใจที่จะสนองตอบความต้องการต่อสภาระขององค์กรในขณะนี้และไม่ค่อยส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามประเภทของระเบียบวาระการประชุมจริยธรรม ประการที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกดดันที่จะปฏิบัติตามจริยธรรมอย่างเป็นทางการในการลงโทษเพื่อนร่วมงาน " ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่กล่าวว่า การนำบุคคลภายนอกมาเป็นผู้มีส่วนร่วมในการไต่สวนและเสนอแนะมาตรการในการลงโทษจะช่วยแก้ไขปัญหาการที่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีเวลาอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการจริยธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่นายหลุยส์ สโตก (Louis Stokes) ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดกลุ่มบุคคลภายนอกจึงเป็นบุคคลที่ไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ลงคะแนนเสียงทำงานดีกว่าในการตัดสินใจในคดีที่ยากหรือทำให้สาธารณชนเชื่อถือในความรอบรู้ในการตัดสินใจของเขาเหล่านั้น และจะเป็นอย่างไร ถ้าบุคคลภายนอกเหล่านั้นไม่เข้าใจระเบียบแบบแผนของสภา สิ่งเหล่านี้เป็นภาระหน้าที่ที่ควรมีการแข่งขันกัน และมีการต่อสู้บ่อยครั้งในการปฏิบัติตามกฎระเบียบและบทบาทซึ่งสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติ " มีผู้เสนอว่า สำหรับการนำบุคคลภายนอกเข้าร่วมพิจารณาไต่สวนและเสนอแนะมาตรการในการลงโทษดังกล่าวข้างต้นนั้น " บุคคลภายนอก " อาจจะเป็นอดีตสมาชิกวุฒิสภาเพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่เข้าใจบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมหลายคนเห็นว่า อดีตสมาชิกวุฒิสภาอาจจะมองว่า ไม่สามารถตัดสินใจคดีโดยปราศจากอดีตอดีตผู้ร่วมงานได้

ผู้เข้าร่วมประชุมโดยส่วนใหญ่ต้องการให้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานด้านจริยธรรม นายโฮเวิร์ด เฮฟลิน (Howell Heflin) สมาชิกวุฒิสภาและอดีตรัฐมนตรีของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเสนอแนะว่า " คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาได้เถียงกันในประเด็นเกี่ยวกับปรับปรุงประมวลจริยธรรมให้ทันสมัยและการมีคำอธิบายประกอบการตีความกฎเกณฑ์ต่าง ๆ " และนายเทรน ล็อต (Trent Lott) สมาชิกวุฒิสภาต้องการให้ " แนะนำ

แนวทางว่า ถ้าคุณทำสิ่งนี้ หรือคุณไม่ควรทำสิ่งนี้ ต่อจากนั้นคุณอาจจะเข้าถึงมาตรฐานของความไม่น่าเชื่อถือหรือผลกระทบต่อวุฒิสภา " ¹¹

ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาและที่ปรึกษา (the Office of Education and Advisory) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตอบคำถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมซึ่งนายเจมส์ แฮนเสน (James Hansen) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการมาตรฐานสภาผู้แทนราษฎร (the House Standards Committee) กล่าวว่าเป็น " หนึ่งในสิ่งที่ดีที่สุดที่เราทำให้มันเกิดขึ้นพร้อมกันกับคณะกรรมการ" แต่ในวุฒิสภาไม่ได้มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาและที่ปรึกษาเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นนี้ นายโฮเวิร์ด เฮฟลิน (Howell Heflin) สมาชิกวุฒิสภา ต้องการให้กฎเกณฑ์และการตีความกฎเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปอย่างมีเอกภาพทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวควรเป็นข้อตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่าย

ในตอนท้ายของการอภิปราย ได้มีการกล่าวถึงเรื่องระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับจริยธรรม ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับความคุ้มครองโดยการให้มีการสอบสวนที่สมบูรณ์ ข้อสังเกตคือ การไต่สวนคดีมักจะใช้ระยะเวลานานและผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับ การพิจารณาคดีต่อสาธารณชน นายริชาร์ด ลูการ์ (Richard Lugar) สมาชิกวุฒิสภากล่าวถึงการพิจารณาคดีในวุฒิสภาว่า " ขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้นเป็นไปอย่างยากลำบาก ใช้เวลานานและใช้เงื่อนไขในต้นทุนทางกฎหมายมาก" เหมือนกันกับความกดดันที่ครอบคลุมบริเวณแต่ละส่วนนั้น กล่าวคือกระบวนการในการพิจารณาคดีก่อให้เกิดกับดักของการพิจารณาคดีนั่นเอง ¹² และประเด็นนี้เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นเรื่องที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในวุฒิสภาเพื่อผลักดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับจริยธรรมในวุฒิสภาให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นด้วย

จากการรับฟังความคิดเห็นนี้เอง ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการปรับปรุงประมวลจริยธรรมทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาว่ามีการบัญญัติในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวต่อไป

¹¹ Ibid., p. 10.

¹² Ibid., p. 11.

3.2.2 ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การขัดกันของผลประโยชน์หมายถึงสถานการณ์ซึ่งสมาชิกรัฐสภาจงใจหรือลงคะแนนเสียงในประเด็นทางการเมืองซึ่งสมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ทางการเงิน¹³

3.2.3 บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย

ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (The Code of official Conduct of the House of Representatives: House Rule XLIII) ได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการและลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) ได้แก่สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภา

3.2.4 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) ได้วางกลไกเพื่อลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะโดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภาจะต้องรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรในกรณีที่มีการทำงานธุรกิจภายนอกใดหรือกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างที่มีค่าตอบแทน เมื่อกิจกรรมหรือการจ้างได้มีการเริ่มต้น โดยให้รายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปี เป็นระยะนานเท่าที่การประกอบกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างนั้นยังคงดำเนินต่อไปต่อผู้ตรวจสอบ เพื่อให้ผู้ตรวจสอบพิจารณาถึงความจำเป็นเกี่ยวกับกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างสำหรับค่าตอบแทนนั้น

สำหรับข้อห้ามเพื่อลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกวุฒิสภาไว้ในหมวดที่ 37 การขัดกันของผลประโยชน์ ข้อ 1 ถึงข้อ 5 ข้อ 8 ข้อ 11 และข้อ 12 โดยมีเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้

¹³ National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Ethics [Online] ,1999 Available from: <http://www.transparency-lebanon.org> [2005, September 11]

หมวดที่ 37 การขัดกันของผลประโยชน์¹⁴

ข้อ 1 ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภารับค่าตอบแทนใดไม่ว่าจะเป็นการยอมรับค่าตอบแทนใด ที่ทำให้ผลประโยชน์ของบุคคลเช่นว่านั้นเพิ่มขึ้นจากแหล่งที่มาใด การได้รับหรือเพิ่มขึ้นนั้นอาจเกิดโดยการใช้อิทธิพลโดยมิชอบจากตำแหน่งความเป็นสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้าง

ข้อ 2 ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภารับจ้างทำงานในธุรกิจภายนอกใดหรือกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างสำหรับค่าตอบแทนซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหรือขัดแย้งกันกับการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 3 ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภารับจ้างทำงานในธุรกิจภายนอกใดหรือกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างสำหรับค่าตอบแทน เว้นแต่ว่าจะมีการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อกิจกรรมหรือการจ้างได้มีการเริ่มต้น ภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปี หลังจากทีกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างดำเนินต่อไปต่อผู้ตรวจสอบ เพื่อให้ผู้ตรวจสอบพิจารณาถึงความจำเป็นเกี่ยวกับกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างสำหรับค่าตอบแทนนั้น สำหรับหลีกเลี่ยงการขัดกันของผลประโยชน์หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

ข้อ 4 ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภาเจตนาใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานเพื่อแนะนำหรือช่วยเหลือให้การตรากฎหมายผ่านการพิจารณาหรือดำเนินไปโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผลประโยชน์ทางการเงินของตนเอง ครอบครัว บุคคลใด บุคคลหนึ่ง กิจการหรือบริษัทใดซึ่งเป็นอยู่ในควบคุมดูแลของเขาทั้งหลายเหล่านั้น หรือมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ตราขึ้นนั้น

ข้อ 5 (a) ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภาซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเกินกว่า 25,000 ดอลลาร์ ต่อปีและทำงานมากกว่า 90 วันตามปีปฏิทิน ทำงานดังต่อไปนี้

(1) เข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือทำงานในบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคมหรือบริษัทโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้บริการด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยมีค่าตอบแทน

(2) อนุญาตให้นำชื่อของสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างของวุฒิสภาไปใช้ในกิจการของบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคมหรือบริษัท หรือ

¹⁴The Senate of United States. Standing Rules of the Senate [Online]. 2005. Available from: <http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/standingRules.htm#37>[2005,September 6]

(3) ปฏิบัติงานเป็นผู้ประกอบวิชาชีพโดยได้รับค่าตอบแทนในการทำงานในเวลาดำเนินการปกติของวุฒิสภา

(b) สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภาซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเทียบเท่าหรือมากกว่า 120 % ของอัตราเงินเดือนที่ได้รับประจำปีสำหรับระดับ GS-15 ของรายได้ประจำปีที่ได้รับจากบัญชีฝ่ายบริหารของรัฐบาล จะต้องไม่

(1) รับค่าตอบแทนสำหรับการเข้าร่วมหรือเป็นสมาชิกหรือทำงานบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม บริษัทหรือองค์กรซึ่งให้บริการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับ ผู้ได้รับมอบอำนาจหรือทรัพย์สิน

(2) อนุญาตให้นำชื่อของสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างไปใช้ในกิจการของบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคมหรือบริษัทหรือองค์กร

(3) รับค่าตอบแทนสำหรับการกระทำการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งเกี่ยวข้องกับ ผู้ได้รับมอบอำนาจหรือทรัพย์สิน หรือ

(4) รับค่าตอบแทนสำหรับการสอนโดยไม่มีค่าจ้างหรือได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการว่าด้วยจริยธรรม

ข้อ 6 (a) ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภาซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเกินกว่า 25,000 ดอลลาร์ต่อปีและทำงานมากกว่า 90 วันตามปีปฏิทิน ทำงานเป็นพนักงานหรือสมาชิกของคณะกรรมการที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลหรือกรรมการของบริษัท สถาบันทางการเงินหรือองค์กรทางธุรกิจ ประโยคก่อนหน้านี้นี้ไม่ใช้กับการบริการที่สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างเป็น

(1) เจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของคณะกรรมการขององค์กรซึ่งได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีอากรภายใต้มาตรา 501 (c) แห่งประมวลรัษฎากร ค.ศ.1954 ถ้าการบริการนั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีค่าตอบแทน

(2) เจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของคณะกรรมการของสถาบันหรือองค์กรซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างของวุฒิสภาหรือครอบครัวของเขาเหล่านั้น ถ้าการบริการนั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีค่าตอบแทน หรือ

(3) สมาชิกของคณะกรรมการของบริษัท สถาบันหรือองค์กรทางธุรกิจ ถ้า

(A) สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างทำงานติดต่อกันเสมือนเป็นสมาชิกของคณะกรรมการเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี ก่อนการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างของวุฒิสภา

(B) รวมจำนวนเวลาที่ต้องการในการปฏิบัติตามการบริหารเป็นระยะเวลาที่น้อยที่สุด และ

(C) สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งไม่ใช่สมาชิกของทีมงานของคณะกรรมการวุฒิสภาได้อันมีขอบเขตอำนาจการพิจารณากฎหมายเกินกว่าตัวแทนใดของรัฐบาลซึ่งวางกฎเกณฑ์กิจกรรมของบริษัท สถาบันหรือองค์กรธุรกิจอื่น ๆ

(b) สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้างของวุฒิสภาซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเทียบเท่าหรือมากกว่า 120 % ของอัตราเงินเดือนที่ได้รับประจำปีสำหรับระดับ GS-15 ของรายได้ประจำปีที่ได้รับจากบัญชีฝ่ายบริหารของรัฐบาล จะต้องไม่ทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนเสมือนเป็นเจ้าของที่หรือสมาชิกกรรมการของสมาคม บริษัทหรือองค์กรอื่น ๆ

ข้อ 8 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาออกจากการทำงานแล้วเปลี่ยนมาเป็นนักล็อบบี้ (lobbyist) ที่มีการลงทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติการขอให้สมาชิกสภานิติบัญญัติสนับสนุนการตรากฎหมายของการควบคุมระดับมลรัฐ ค.ศ.1946 (The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946) หรือบทบัญญัติใด ๆ ที่ตามมา หรือรับจ้างหรือผูกขาดโดยการลงทะเบียนเป็นนักล็อบบี้สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อความมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมาย ห้ามมิให้บุคคลนี้กระทำการวิ่งเต้นให้สมาชิกวุฒิสภา เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของวุฒิสภานับสนุนการออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ออกจากการทำงาน

ข้อ 11 สำหรับความมุ่งหมายของกฎเกณฑ์นี้

(c) เงื่อนไขของ " การล็อบบี้ " หมายถึงการติดต่อเป็นลายลักษณ์หรือการติดต่อด้วยวาจาเพื่อโน้มน้าวในอันที่จะให้ความสำคัญหรือยกเลิกประเด็นการพิจารณาใดก่อนการเข้าสู่การพิจารณาในสภาองเกรส รวมถึงร่างพระราชบัญญัติ มติ สนธิสัญญา การเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง การรับฟังความคิดเห็น รายงานหรือการสืบสวนหรือการไต่สวนเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ไม่รวมถึง

(1) การติดต่อซึ่ง

(i) จัดให้มีขึ้นในรูปแบบของการให้การซึ่งมีการให้การก่อนหน้าคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือสำนักงานของสภาองเกรสหรือ

(ii) การเสนอให้มีการพิจารณาครอบคลุมถึงสิ่งที่บันทึกซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณชน รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณชนหรือข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณชนหรือ

(2) การติดต่อโดยบุคคล การกระทำโดยลำพังในนามของบุคคลนั้น สำหรับการปรับปรุงแก้ไขความไม่พอใจส่วนบุคคลหรือเพื่ออธิบายความคิดเห็นส่วนบุคคล

ข้อ 12 สำหรับความมุ่งหมายของกฎเกณฑ์นี้

(a) สมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งหรือรองประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาเสมือนหรือผู้ช่วยอื่น ๆ

(b) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นหัวหน้าของผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เสมียนหรือผู้ช่วยงานอื่นให้แก่คณะกรรมการ ยกเว้นที่มงานของกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มีเสียงข้างน้อย (minority staff members) จะอยู่ภายใต้การควบคุมของ

(c) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานคณะอนุกรรมการที่มีคณะทำงานของตนเองและมีอำนาจที่ได้รับมอบหมายทางการเงินเป็นหัวหน้าของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เสมียนหรือผู้ช่วยงานอื่นให้แก่คณะอนุกรรมการ ยกเว้นที่มงานของกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มีเสียงข้างน้อยจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างน้อยที่มีตำแหน่งอาวุโสประจำคณะอนุกรรมการ

สำหรับในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Code of official Conduct : House Rule XLIII) ได้วางหลักเพื่อลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้มีเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้¹⁵

ข้อ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎรควรประพฤติตนตลอดเวลาในความหมายซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความน่าเชื่อถือของสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎรควรจะมีมโนจิตวิญญานและบทบัญญัติของข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการบัญญัติขึ้น

ข้อ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรรับค่าตอบแทนหรือยอมรับค่าตอบแทนใด เพื่อทำให้ผลประโยชน์ส่วนตัวเพิ่มขึ้นจากแหล่งที่มาใด การรับหรือได้รับเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นโดยการใช้อิทธิพลที่ไม่เหมาะสมซึ่งอาศัยอำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ในสภาองเกรส

ข้อ 4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรรับของขวัญ (นอกเหนือไปจากการความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลหรือของขวัญมีมูลค่า 100 ดอลลาร์หรือที่มีมูลค่าน้อยกว่านั้น) ในปีปฏิทินรวมกันเกินกว่า 250 ดอลลาร์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากบุคคลใด (ซึ่งไม่ใช่ญาติ) เว้นแต่ได้รับการยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรโดยคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานของความประพฤติ (the Committee on Standards of Official Conduct) โดยให้เป็นไปตามมาตรา 4 (e) (1) (E) ของกฎเกณฑ์ X

¹⁵ The House of United States. The Code of Official Conduct: House Rule XLIII[Online]. 2005. Available from: <http://www.house.gov>[2005,September 6]

ข้อ 5 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรรับเงินที่จ่ายให้เพื่อเป็นเกียรติสำหรับการกล่าวสุนทรพจน์ การเขียนเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน หรือกิจกรรมอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

ข้อ 6 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรจะรักษาไว้ซึ่งการแยกเงินลงทุนที่ใช้แข่งขันหาเสียงเลือกตั้งออกจากเงินส่วนตัว ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนเงินลงทุนที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการส่วนตัวเกินไปกว่าค่าชดเชยสำหรับรายจ่ายที่พิสูจน์ได้และถูกต้องตามกฎหมายและไม่ควรจะให้จ่ายจากบัญชีในส่วนของเงินลงทุนที่ใช้แข่งขันหาเสียงเลือกตั้งโดยไม่อ้างเหตุผลให้เข้ากับวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือการหาเสียงเลือกตั้ง

ข้อ 7 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรจะรักษาไว้ซึ่งเงินอุดหนุนในการหาเสียงเลือกตั้งทุกขั้นตอนจากเหตุการณ์สำคัญซึ่งเกี่ยวกับรางวัลที่ให้แก่นักบุคคลที่ประกอบกิจสาธารณะหรือจากเหตุการณ์ของการเพิ่มขึ้นของเงินลงทุนอื่น

ข้อ 8 ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสัญญาว่าจ้างประจำกับบุคคลใดภายใต้บัญชีเงินเดือนของราชการซึ่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ถือเกณฑ์เดียวกันด้วยการรับค่าตอบแทนของทางราชการ ในกรณีลูกจ้างของคณะกรรมการผู้ซึ่งทำงานภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือไปจากประธานคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการอาจจะเรียกร้องให้มีการประกาศยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ลูกจ้างยินยอมตามข้อความที่กล่าวอ้างมาก่อนหน้าที่ ภายใต้มาตรา 6 ของกฎเกณฑ์ XI ในฐานะที่เป็นหลักฐานการยินยอมของประธานคณะกรรมการตามมาตรานี้และมาตรา 6 ของกฎเกณฑ์ XI

ข้อ 10 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งศาลตัดสินว่ามีความผิดตามกฎหมายอาญาซึ่งมีโทษจำคุก 2 ปีหรือมากกว่านั้น การกำหนดโทษอาจจะมีการงดเว้นจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของคณะกรรมการแต่ละคณะซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกและควรงดเว้นจากการออกเสียงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือในการประชุมของคณะกรรมการทุกคณะในสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่มีผลการพิจารณาดีของศาลหรือฝ่ายปกครองให้มีการยกฟ้องโดยมีข้อสันนิษฐานว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นผู้บริสุทธิ์หรือจนกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบุคคลนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรหลังจากวันที่มีคำตัดสินของศาลหรือฝ่ายปกครองแต่ละครั้ง

ข้อ 11 ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มหรือองค์กรใดใช้คำว่า " สภาของเกรสของสหรัฐอเมริกา " (Congress of the United State) , สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) หรือกิจการของสภา

ผู้แทนราษฎร (Official Business) หรือการผสมกันของถ้อยคำใดที่กล่าวมานี้บนหัวกระดาษ หรือของจดหมาย

(a) ยกเว้นเป็นการให้ภายใต้เงื่อนไขในย่อหน้า (b) , ลูกจ้างคนใดของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีความประสงค์ที่จะจัดเก็บรายงานซึ่งดำเนินการตามระเบียบ XLIV ไม่ควรเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการส่วนตัวหรือโดยส่วนใหญ่ในลักษณะเหมือนกับลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎร ในสัญญาใดร่วมกับตัวแทนใดของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการของรัฐ โดยในการพิจารณาถึงเนื้อหาของสาระของสัญญาของฝ่ายที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ เนื้อหาสาระของสัญญานั้นมีผลกระทบต่อบุคคลซึ่งไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาหรือรัฐสภา และลูกจ้างของสภาผู้แทนบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ทางการเงินด้วย

(b) ข้อความในย่อหน้า (a) จะไม่นำมาใช้บังคับ ถ้าลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎรกล่าวแนะนำเป็นครั้งแรกว่า การจ้างงานของเขานั้นมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเงิน และได้มีการเขียนสละสิทธิ์เป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่ตอนแรกของการจ้างงานแล้ว สำเนาเอกสารการสละสิทธิ์แต่ละแผ่นควรมีข้อความเกี่ยวกับคณะกรรมการมาตรฐานความประพฤติที่เป็นทางการด้วย

3.2.5 รูปแบบและลักษณะของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะ

3.2.5.1 การใช้อิทธิพลส่วนตัว (the use of influence)

สมาชิกรัฐสภาแม้ว่าจะเป็นผู้ที่มีได้ใช้อำนาจทางบริหารแต่เป็นผู้ที่รู้จักผู้ที่ใช้อำนาจทางบริหาร ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงไม่ควรใช้อิทธิพลที่มาจากความรู้จักส่วนตัวในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่การงานเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกรัฐสภาใช้ความรู้จักส่วนตนในการโน้มน้าวหรือชักจูงให้ผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่รัฐตกลงทำสัญญาของรัฐใด ๆ กับบุคคลที่เป็นเครือญาติหรือพวกพ้องของสมาชิกรัฐสภา การกระทำดังกล่าวของสมาชิกรัฐสภาถือได้ว่าเป็นการคุกคามการใช้อำนาจต่อสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ¹⁶ ซึ่งในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรจะตรงกับข้อ 6 และข้อ 11 และในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาจะตรงกับข้อ 4 ข้อ 5 (b) (2)

¹⁶ Gerard Carney, Working paper: Conflict of interest: Legislators, Ministers and Public Officials. [Online] . Available from: http://transparency.org/working_papers/carney/3c-codes.html [2004, September 6]

3.2.5.2 การใช้ข้อมูลลับ (the use of Confidential information)

สมาชิกรัฐสภาอยู่ในฐานะเดียวกันกับรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภานั้นจะทำให้รู้ข้อมูลลับต่าง ๆ ของรัฐในหลายด้าน สมาชิกรัฐสภาอาจนำข้อมูลลับที่ได้ไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินหรือความได้เปรียบใด ๆ ในทางการเมือง¹⁷ ซึ่งในข้อบังคับการประชุมทั้งสองสภาจะไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติไว้ชัดเจน แต่การใช้ข้อมูลลับอาจจะเกิดขึ้นไปพร้อมกับการแสวงหาผลประโยชน์โดยการลวงรู้ข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งมักจะนำไปประกอบกับการใช้อิทธิพลส่วนตัว

3.2.5.3 การรับค่าตอบแทนสำหรับการบริการในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Compensation for services rendered as a legislator)

บทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่สำคัญ ถูกต้องเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายนั้นคือการอยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและเป็นผู้ปกครองในนามขององค์กรนิติบัญญัติและปัจเจกชน บทบาทของผู้บัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเป็นการแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาควรดำรงตนเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นการไม่เหมาะสมหากสมาชิกรัฐสภาจะรับค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อเป็นการตอบแทนในการทำหน้าที่เป็นทนายแก้ต่างให้แก่บุคคลใดหรือองค์กรใดที่ไม่ใช่รัฐสภาหรือองค์กรของรัฐสภา เพราะการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมหรือมุมมองของการให้ความเห็นในการพิจารณาเรื่องใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา¹⁸ ซึ่งในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรจะตรงกับข้อ 3 ข้อ 5 และข้อ 8 และในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาจะตรงกับข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 8

3.2.5.4 การรับสินบน

สมาชิกรัฐสภาอาจยอมกระทำการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลเป็นการแลกเปลี่ยนกันกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่บุคคลนั้นจะได้รับจากการกระทำของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะตรงกับ ข้อ 4

3.2.6 มาตรการบังคับในกรณีที่ฝ่าฝืน

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปมาตรการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนรวม 4 ประการคือ

¹⁷Ibid.,p.6.

¹⁸Ibid.,p.6.

1. ลดเงินเดือน (บังคับใช้เฉพาะกับสมาชิกวุฒิสภา)
2. ตัดเงินเดือน (บังคับใช้เฉพาะกับสมาชิกวุฒิสภา)
3. ไม่ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของคณะกรรมการการแต่ละคณะซึ่งเป็นสมาชิก (บังคับใช้เฉพาะกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)
4. ไม่ให้ออกเสียงในการประชุมของสภาหรือการประชุมของคณะกรรมการ (บังคับใช้เฉพาะกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

ในการลงโทษ คณะกรรมการจริยธรรมของทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภาจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการสอบสวนและเสนอแนะความคิดเห็น รวมถึงมาตรการการลงโทษที่เหมาะสมด้วย

3.3 กรณีศึกษา: ประเทศแคนาดา

3.3.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ในประเทศแคนาดา เรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นด้านหนึ่งของปัญหาในเชิงจรรยาบรรณภาคสาธารณะที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดที่ว่า สังคมทุกสังคมต่างมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจในสิ่งที่บุคคลแต่ละคนมีอิสรภาพในการที่กระทำตามความเจตจำนงของตน ซึ่งความคาดหวังนั้นรวมอยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่ได้รับการเชื่อถือของสังคม ตำแหน่งสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่คนในสังคมคาดหวังว่าเป็นตำแหน่งที่จะไม่มีการกระทำใดที่จะทำให้เกิดการกระทำในลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือในภาคสาธารณะของผู้คนในสังคม

หลักการในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เริ่มมีการศึกษากันไม่นานมานี้เองและประเด็นของเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นเรื่องยากแก่การพิจารณา และเป็นเรื่องที่มีการอภิปรายและถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในตอนต้นของ ค.ศ. 1984 ของรัฐสภาแคนาดา ไม่ว่าจะ เป็นแนวความคิด ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ว่ามีขอบเขตมากน้อยเพียงใด

จากรายงานของคณะทำงานเฉพาะกิจของรัฐสภาจำนวน ๒ ฉบับที่เกี่ยวข้อง ได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการสำคัญของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ซึ่งประกอบด้วยหลักการต่อไปนี้คือ¹⁹

¹⁹ Margaret Young. Conflict of Interest: Selected issues. [Online]. 2004 Available from: <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/BP362e.htm> [2004 , December 20]

ประการที่หนึ่ง คือหลักการแห่งความเป็นกลางและความซื่อสัตย์ ผู้ที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจนั้น จะไม่สามารถทำหน้าที่ตัดสินใจได้อย่างเป็นกลางและซื่อสัตย์ หากว่าเขาได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากการตัดสินใจของเขาเอง สาธารณชนต้องการหลักประกันว่า การตัดสินใจของผู้ที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้แก่สาธารณชนนั้น จะต้องเป็นการออกกฎหมายโดยผู้บัญญัติกฎหมายตราบทบัญญัติกฎหมายด้วยการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างยุติธรรมและมีเป้าหมาย ปราศจากความลำเอียงส่วนตัวและปราศจากการพิจารณาที่อคติ

ด้วยเหตุนี้เองผู้ใช้อำนาจอรัฐซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการเชื่อถือจากสาธารณชนจึงจำเป็นต้องละอิสรภาพของเขาในบางครั้งเพื่อจัดระเบียบผลประโยชน์ส่วนตัวในทางเศรษฐกิจ

ประการที่สอง หลักความเชื่อถือในบุคคลสาธารณะ หลักการนี้เป็นหลักการที่มีประเด็นไปสู่กฎของการขัดกันแห่งผลประโยชน์สำหรับผู้บัญญัติกฎหมาย กล่าวคือ ผู้บัญญัติกฎหมายไม่ควรจะใช้อำนาจอรัฐสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยปราศจากการคำนึงถึงการได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากกิจกรรมใด ๆ หรือการตัดสินใจใด ๆ ในฐานะที่เป็นผู้บัญญัติกฎหมาย หลักการนี้อาจจะสามารถอธิบายได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อห้ามของกฎว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ประการหนึ่งคือการคัดค้านการใช้ข้อมูลลับเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้บัญญัติกฎหมาย เป็นต้น

ประการสุดท้าย เป้าหมายทั้งหมดของกฎว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์คือ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจในสถาบันของรัฐ ในการพิจารณาประเด็นนี้นั้นเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับเรื่องจรรยาบรรณของผู้บัญญัติกฎหมาย และยังรวมไปถึงบุคคลและกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ยกตัวอย่างเช่น นักล็อบบี้ (lobbyist) การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง การสนับสนุนการใช้จ่ายเงินที่ใช้ในการเลือกตั้ง ความเหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และระเบียบแบบแผนการกระทำของนักการเมืองโดยทั่วไป

ปัญหาของการขัดกันแห่งผลประโยชน์คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถตรวจสอบว่า การกระทำใดจึงจะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ข้อสรุปของคณะกรรมการที่ได้มีการศึกษาซึ่งผู้เขียนจะกล่าวต่อไปนี้ จะเป็นประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับขอบเขตของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด และมีผลอย่างไรต่อการนำไปสู่เป้าหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์เพื่อที่จะให้เกิดความเชื่อมั่นในรัฐบาลและรัฐสภา

ในปี ค.ศ.1984 รัฐบาลแคนาดาได้เผยแพร่รายงานฉบับหนึ่งซึ่งมีชื่อว่า “ การกระทำเชิงจรรยาบรรณในภาคสาธารณะ ” (Ethical conduct in the Public sector) รายงานฉบับนี้เป็นรายงานที่ได้มีการจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานเฉพาะกิจที่ทำงานในเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดกับตำแหน่งหน้าที่ (Task Force on Conflict of Interest) ของรัฐบาลแคนาดา คณะทำงาน

ดังกล่าวประกอบด้วย ประธานคณะทำงานจำนวน ๒ คนเป็นอดีตรัฐมนตรีของประเทศแคนาดา เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองคนละพรรคคือ นายมิเชลล์ ชาร์พ (Michael Sharp) จากพรรคเสรีนิยม และนายไมเคิล สตาร์ (Michael Starr) จากพรรคอนุรักษนิยมก้าวหน้า

ในปี ค.ศ.1987 รายงานฉบับนี้ต่อมาได้กลายเป็นที่มาของรายงานการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของคณะกรรมการปากเกอร์ (The Report of the Parker Commission) และเป็นส่วนหนึ่งของคำปรารภของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งต่อมาได้มีการเผยแพร่รายงานฉบับดังกล่าวในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1992 และเดือนมีนาคม ค.ศ.1997

ในตอนต้นของการศึกษาเรื่องกฎของการขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการพยายามเข้าถึงหลักเกณฑ์ของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในลักษณะเป็นการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เห็นได้จากการอ้างอิงถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และประมวลกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์และผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holder) ซึ่งนำมาใช้ในตอนต้นของปี ค.ศ.1986 โดยนำมาบังคับใช้กับ รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เช่นเดียวกันกับข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐบาลแคนาดาพรรคเสรีนิยมมีการตรากฎหมาย โดยนำหลักการที่ว่า " ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะมีการจัดระเบียบเรื่องราวส่วนตัวของเขา ซึ่งตามธรรมเนียมจะสงวนความจริง ความสามารถที่เป็นไปได้หรือเห็นได้ชัดเจนของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น " (ปรากฏใน มาตรา 3 (5) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติ) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้นำมาบรรจุอยู่ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติการขัดกันแห่งผลประโยชน์

นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังค้นพบในการพิจารณาของรัฐสภาตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 ถึง 1993 และในมติของรัฐสภาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.1993 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า " สมาชิกรัฐสภาทุกคนต่างมีความรับผิดชอบสำหรับการป้องกันในเรื่อง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ที่สามารถจะเป็นได้และปรากฏอยู่ในเวลานี้ โดยจะต้องมีการจัดระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับการเงินส่วนตัวเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งขึ้น "

การป้องกันมิให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นวิธีการที่ไม่ได้ปฏิเสธความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แม้ว่าการเกิดขึ้นนั้นจะมาจากเจตนาสุจริตก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญคือ เมื่อเกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้ว สมาชิกรัฐสภาจะต้องหลีกเลี่ยงการเกิดขึ้นของการขัดกันเช่นนั้นด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน การถอนตัว ออกจากการพิจารณาใด ๆ ที่ตนเองมีส่วนได้เสีย การงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนนในเรื่องที่ตนเองมีส่วนได้เสียในคดีนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายสำคัญคือการยกระดับความ เชื่อถือในเวทีสาธารณะ

3.3.2 ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

แม้ว่าในรายงานการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของคณะกรรมการป้ากเกอร์ ผู้พิพากษา ป้ากเกอร์ (Mr. Justice Parker) จะไม่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการให้คำจำกัดความของคำว่า " การขัดกันแห่งผลประโยชน์ " (Conflict of Interest) แต่มีการใช้ถ้อยคำที่แท้จริง (real) ชัดเจน (apparent) และสามารถที่จะเป็นไปได้ (potential) เพื่ออธิบายถึงความหมายไว้ กล่าวคือ " การขัดกันที่แท้จริง " (real conflict) หมายถึง สถานการณ์หนึ่งซึ่งรัฐมนตรีผู้มีอำนาจรู้ว่า ผลประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการเงินมีปริมาณมากเพียงพอที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำที่มี ต่อหน้าที่การงานและความรับผิดชอบของตน

" ความขัดกันที่ชัดเจน " (apparent conflict) จะเกิดขึ้นในสถานที่ซึ่งบุคคลตระหนักได้ว่า " การขัดกันที่สามารถจะเป็นไปได้ " (potential conflict) ดำรงอยู่ในชั่วขณะหนึ่งซึ่งบุคคล หนึ่งพบว่ามี ความขัดกัน แต่เป็นกรณีที่บุคคลนั้นยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ในหน้าที่และความ รับผิดชอบซึ่งสามารถกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัว

ความสำคัญของประเด็นการเกิดขึ้นของสถานการณ์อื่นนำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องการ ขัดกันของผลประโยชน์นั้น ผู้พิพากษาป้ากเกอร์ได้ให้เหตุผลว่า " หน้าที่และความรับผิดชอบของ รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหน้าที่และความรับผิดชอบนั้นเป็นของรัฐมนตรีคนหนึ่งด้วยแล้ว หน้าที่ และความรับผิดชอบนั้นจะเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนและยากจะตีปัญหาให้แตก อำนาจและ อิทธิพลที่ยิ่งใหญ่สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจที่แท้จริง ความเชื่อมั่นในรัฐและความเชื่อถือใน ความซื่อสัตย์ เป้าหมายและความเป็นกลางของรัฐเป็นเพียงการรักษาแบบแผนและการเพิ่ม คุณค่า ถ้าหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งหมดของผู้ใช้อำนาจรัฐถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสมและมี การตรวจสอบโดยละเอียด รวมทั้งมีการตรวจสอบการตัดสินใจที่แท้จริงของผู้ใช้อำนาจรัฐด้วย "

ในคดีของสตีเฟน (Stevens case) ผู้พิพากษาป้ากเกอร์เป็นผู้ค้นพบหลักการให้ ความสำคัญกับประเด็นกิจกรรมทั้งหมดของผู้บัญญัติกฎหมาย กล่าวคือ การตัดสินใจครั้งหนึ่งของ ผู้ใช้อำนาจรัฐอาจนำไปสู่ขอบเขตทั้งหมดของความแตกต่างหลายลักษณะของการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะและค้นพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของคุณสมบัติซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเงินของบุคคล

ผู้พิพากษาป้ากเกอร์เสนอความคิดเห็นว่า ในการให้ความหมายของการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะนั้น สมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งอาจมีการกระทำที่เกิด การขัดกันของผลประโยชน์ได้หลายประการก็ต่อเมื่อสมาชิกวุฒิสภา คู่สมรสของสมาชิกวุฒิสภาหรือ บุตรผู้เยาว์ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ มีผลประโยชน์ส่วนตัวที่มีความสัมพันธ์กันกับสมาชิกวุฒิสภา และความสัมพันธ์เช่นว่านั้นเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวที่สำคัญ และสมาชิกวุฒิสภามีโอกาสที่จะ กระทำการใดเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม อันเนื่องมาจากผล

ของการปฏิบัติงานหรือละเว้นการปฏิบัติงานของการกระทำใด ๆ ในตำแหน่งหน้าที่การงานของสมาชิกรัฐสภา

ส่วนคำว่า " สถานการณ์ " (Situation) นั้น แม้จะไม่ได้ถูกนำมาใช้โดยตรงก็ตาม แต่ก็มีการอ้างอิงโดยนัย กล่าวคือ มีการใช้คำว่า " หน้าที่ใด ๆ ของสมาชิก " (any office of the member) และมีการอ้างอิงถึงความหมายเฉพาะของคำว่า " ความขัดกันที่ชัดเจน " (apparent conflict) แต่ความหมายของคำนี้มีความหมายในตัวเองที่ครอบคลุมแล้ว

จากการศึกษาพบว่า ในการตัดสินใจของศาลในประเทศอื่น ๆ ได้มีการจำกัดขอบเขตความหมายของการขัดกันที่แท้จริง ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติของออนทARIO (the Ontario statute) บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกคนหนึ่งตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน ถ้าสมาชิกผู้นั้นรู้ว่า การเข้าร่วมในการตัดสินใจเช่นนั้นจะเป็นโอกาสในการส่งเสริมหรือเอื้อผลประโยชน์ส่วนตัวของตนเองโดยมิชอบ

สำหรับความหมายกว้าง ๆ ของการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น ในบริติชโคลัมเบีย (British Columbia) ก็ได้ให้ความหมายที่คล้ายคลึงกัน จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในปี ค.ศ. 1992 ปัจจุบันมีความหมายที่เน้นความสำคัญอย่างกว้าง ๆ ถึงการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ หรือการทำงานใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐ ที่น่าสนใจคือ พระราชบัญญัติที่มีการตราขึ้นใหม่ของออนทARIO ในปี ค.ศ. 1994 เป็นการบัญญัติเช่นเดียวกันกับในประเทศแคนาดา โดยเป็นการบัญญัติกว้างขวางที่ห้ามผู้บัญญัติกฎหมายกระทำการใดที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์²⁰

แม้ว่าคณะกรรมการวิสามัญทั้งสองคณะที่พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะจะไม่ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า " การขัดกันของผลประโยชน์ " (Conflict of interest) ก็ตาม แต่คำจำกัดความของการขัดกันของผลประโยชน์ได้ปรากฏเป็นความหมายโดยนัยในข้อห้ามที่หลากหลายของคณะกรรมการ ยกตัวอย่างเช่น

ประการแรก ในเรื่องของการตัดสินใจ คณะกรรมการฯ บัญญัติว่า ²¹ " สมาชิกรัฐสภาไม่ควรที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสิ่งที่เขามีความสามารถในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา รู้หรือ

²⁰ Section 2.1 of the *Members' Conflict of Interest Act*, SBC 1990, Chap. 54, Index Chap. 255.7 states: "A member shall not exercise an official power or perform an official duty or function if the member has a conflict of interest or an apparent conflict of interest."

²¹ First Special Joint Committee, *Report*, Draft Bill, section 4.

ควรจะรู้อย่างมีเหตุผลว่าการกระทำดังกล่าวในการตัดสินใจนั้นจะเป็นโอกาสที่จะส่งเสริมหรือผลักดัน ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์โดยตรงหรือทางอ้อมแก่สมาชิกวุฒิสภาหรือครอบครัวของสมาชิกวุฒิสภา ”

ประการที่สอง คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ขยายบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามให้กว้างขึ้น กล่าวคือ ได้บัญญัติครอบคลุมถึงการกระทำใดๆ ของสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะ เป็นการตัดสินใจหรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสิ่งซึ่งสมาชิกวุฒิสภาหรือควรจะรู้อย่างมีเหตุผลว่าสิ่งนั้นเป็นโอกาสที่ทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะ ผลประโยชน์นั้นจะเป็นผลประโยชน์โดยตรงหรือทางอ้อม ผลประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผลประโยชน์ของครอบครัวของสมาชิกวุฒิสภา หรือเพื่อส่งเสริมหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบแก่ผลประโยชน์ของบุคคลอีกคนหนึ่ง²²

- **ขอบเขตของการขัดกันของผลประโยชน์ (The Scope of Conflict of Interest)**

จากตัวอย่างที่ได้จากรายงานประจำปีของคณะกรรมาธิการพิจารณาศึกษาเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ในออนตาริโอ (Ontario) และคณะกรรมาธิการพิจารณาศึกษาเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ในบริติช โคลัมเบีย (British Columbia) นั้น รายงานทั้งสองฉบับได้แสดงถึงบทสรุปของคำถามบางคำถาม ความหมายของการขัดกันของผลประโยชน์และความประพฤติที่เหมาะสมของนักการเมืองในเนื้อหาสาระที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ของครอบครัวของนักการเมือง ในรายงานทั้งสองฉบับได้ข้อสรุปที่ตรงกันว่า ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการแนวทางมากกว่าเทคนิคที่ใช้ในคำตัดสินของคณะกรรมาธิการและต้องการให้มีการจัดตั้งสถาบันของคณะกรรมาธิการด้านจริยธรรมเช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อทำหน้าที่ดูแลในเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ การบังคับใช้กฎเกณฑ์และให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ แก่สมาชิกวุฒิสภา

ขอบเขตของการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจจะเป็นสิ่งที่มองได้จากตัวอย่างทฤษฎี 2 ทฤษฎี ซึ่งพบในร่างพระราชบัญญัติของมลรัฐที่มีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ดังนี้คือ

ตัวอย่างที่ 1 ถ้ารัฐมนตรีคนหนึ่งทำให้เกิดความแน่นอนของสัญญาของรัฐที่ทำขึ้นกับบริษัทซึ่งอาจเป็นของบุตรผู้เยาว์ของตนเป็นผู้ถือหุ้น ลูกสาวที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือธุรกิจของหุ้นส่วนของตนเองที่เคยทำมาก่อน การกระทำดังกล่าวของรัฐมนตรีเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เรื่องการขัดกันของผลประโยชน์

ตัวอย่างที่ 2 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาใช้ข้อมูลที่ได้รับจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อประโยชน์ในการเก็งกำไรในตลาดหุ้นหรือให้ข้อมูลแก่คู่สมรสเพื่อกระทำกรแทน การกระทำดังกล่าวเป็นการ

²²Second Special Joint Committee, *Report*, p. 6 (Senate version), p. 7. (House version).

กระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของการชดกันแห่งผลประโยชน์และในสถานการณ์อย่างเดียวกัน หากสมาชิกรัฐสภาให้ข้อมูลที่ได้รับการเป็นสมาชิกรัฐสภาแก่เพื่อน ผู้สนับสนุนพรรคการเมือง สมาคมทางธุรกิจ ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการชดกันของผลประโยชน์เช่นเดียวกัน

คำถามคือ ทำไมกฎเกณฑ์ในเรื่องการชดกันของผลประโยชน์จึงนำไปสู่การกลับมาของความเชื่อมั่นในรัฐอีกครั้งหนึ่ง คำตอบในเรื่องนี้นั้นอาจจะเป็นช่องว่างกว้าง ๆ ระหว่างหลักการจริยธรรมทั่วไปซึ่งมีการแถลงดังเช่นวัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์แต่ละกฎเกณฑ์กับขอบเขตอย่างแคบในกฎเกณฑ์ของการชดกันแห่งผลประโยชน์ในตัวของมันเองซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ เช่นคำว่า " ความเชื่อมั่นในรัฐและความเชื่อถือในความซื่อสัตย์ หรือการปราศจากอคติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ " และการกำหนดเป้าหมายของสมาชิกรัฐสภาเพื่อ " กระทำการอย่างมีมารยาทเพื่อการตรวจสอบอย่างละเอียดจากสาธารณชนอย่างใกล้ชิด " ซึ่งจะมีขอบเขตอย่างกว้างคือมาตรฐานทางจริยธรรมในสิ่งซึ่งสาธารณชนคาดหวัง ขอบเขตเหล่านี้จะมีมากหรือน้อยและเพียงพอที่จะให้เกิดความเชื่อมั่นในรัฐมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการกำหนดหลักเกณฑ์ของสมาชิกรัฐสภา

หลักการในเรื่องการไม่มีอคติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกฎเกณฑ์ของการชดกันของผลประโยชน์ ผู้บัญญัติกฎหมายจะไม่สามารถเข้าถึงหลักการดังกล่าวได้ หากสมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวกับการเงิน

ข้อห้ามที่ป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวถูกขยายความถึงคู่สมรส บุตรผู้เยาว์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ แต่ไม่รวมถึงสมาชิกอื่นของผู้บัญญัติกฎหมาย เพื่อน สมาคมธุรกิจ และอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจถึงมุมมองเกี่ยวกับวิวัฒนาการของความคาดหวังของสาธารณชนที่เริ่มที่จะมีความชัดเจนมากขึ้น

สำหรับกฎเกณฑ์หรือสถานการณ์อย่างแคบซึ่งครอบคลุมโดยกฎเกณฑ์การชดกันแห่งผลประโยชน์ ผู้บัญญัติกฎหมายพบว่าการค้นหากฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่หาคำตอบได้ยาก โดยในการตีความข้อห้ามบทบัญญัตินั้น บางกิจกรรมอาจจะสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน แต่บางกิจกรรมอาจจะต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

คณะกรรมการการของบริติช โคลัมเบียได้เขียนข้อควรระวังไว้ในภาคผนวกเอ (Appendix A) ในรายงานประจำปี ค.ศ. 1992-1993 แก่สมาชิกรัฐสภาไว้ดังนี้

" สถานการณ์เฉพาะแต่ละสถานการณ์จะมีเหตุการณ์พิเศษซึ่งมีความหมายในตัวของมันเอง ดังนั้น เมื่อมีสถานการณ์เฉพาะนั้นเกิดขึ้น คณะกรรมการควรจะหลีกเลี่ยงสถานการณ์เฉพาะ สิ่งนี้อาจจะเป็นการง่ายกว่าที่จะตอบคำถามด้วยความแน่นอน เมื่อสถานการณ์นั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่มีทางออก ผมมักจะระมัดระวังคำตอบที่มีลักษณะคำถามเชิงนามธรรมหรือ

คำตอบที่ใช้ในการสมมติ สิ่งเหล่านี้ไม่ควรจะมองเห็นได้ยาก แต่ควรจะเป็นสิ่งที่สามารถสร้างขึ้นมาได้เมื่อสถานการณ์เฉพาะที่เป็นจริงสามารถระบุได้ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน "

คณะกรรมการได้ให้คำจำกัดความของนิยามคำว่า " ผลประโยชน์ส่วนตัว " (Private interest) ไว้ในการวินิจฉัยในคดี Blencoe Decision ว่า ผลประโยชน์ส่วนตัวหมายถึงผลประโยชน์ที่เป็นเงิน ผลประโยชน์อื่น ๆ ที่สัมผัสได้หรือที่มีรูปร่างแน่นอน รวมไปถึงผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของเงิน ผลประโยชน์ในอดีต และการช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การให้เงินอุดหนุนการเลือกตั้ง หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถเกิดผลเป็นประโยชน์ในทุกสถานการณ์ หากสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ได้มาเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการตัดสินใจของผู้บัญญัติกฎหมาย ผลประโยชน์ส่วนตัว อาจจะมีองค์ประกอบคือ

ประการที่หนึ่ง มีผลประโยชน์ที่ได้รับในอดีต

ประการที่สอง การตัดสินใจหนึ่งที่เกิดขึ้นไม่นานนักเป็นการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนความชอบในอดีตอันนำมาซึ่งพื้นที่ของการขัดกันของผลประโยชน์

ประการที่สาม ความชอบในอดีตในคดีนั้นบรรจผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐมนตรีโดยสิ่งนี้อาจเป็นการให้เงินช่วยเหลือในการเลือกตั้ง การช่วยเหลือเพื่อการดำเนินการในโครงการใดโครงการหนึ่ง เป็นต้น

จุดสำคัญของการขัดกันของผลประโยชน์คือผลประโยชน์ส่วนตัวหนึ่งเป็นสิ่งที่สามารถจะวัดได้ในลักษณะที่เกี่ยวกับเงิน และในรายงานของคณะกรรมการได้ให้ความหมายของคำว่า " การขัดกันของผลประโยชน์ " (Conflict of Interest) ไว้ว่า หมายถึง สถานการณ์หนึ่งซึ่งรัฐมนตรีรู้ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวทางการเงินนั้นมีเพียงพอที่จะมีผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง

ส่วนองค์ประกอบของการกระทำที่จะถือว่าเป็นเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะนั้น ประกอบด้วยพื้นฐานของการกระทำ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง ผู้กระทำ (รัฐมนตรี) เข้าไปแทรกแซงกระบวนการในการพิจารณาโครงการให้เร็วขึ้น

ประการที่สอง เมื่อมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อช่วยให้เกิดการยอมรับในการผลักดันโครงการ

ประการสุดท้าย เมื่อผู้กระทำมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการนั้น โดยอาจจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคู่แข่งของโครงการนั้นก็ได้

การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะจะมากหรือน้อยเพียงใดและจะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจนหรือไม่ เพียงใด ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำ และโอกาสที่จะนำไปสู่ความได้เปรียบหรือผลประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยังให้ความเห็นว่า ผลประโยชน์ส่วนตัวเรื่องหนึ่งอาจมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะอาจเกิดขึ้นเพื่อผู้บัญญัติกฎหมายก็ได้ หากผลประโยชน์นั้นมีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอก ซึ่งอาจเป็นคู่สมรส สมาชิกคนอื่น ๆ ในครอบครัว เพื่อนสนิทหรือสมาคมทางธุรกิจอื่น

ในบทสรุปตอนท้ายของการศึกษา คณะกรรมาธิการได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายที่จะควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์ไว้ว่า มีจุดประสงค์เพื่อโน้มน้าวให้ผู้บัญญัติกฎหมายเห็นความสำคัญในเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งประเด็นดังกล่าว เป็นประเด็นสำคัญของเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของบทบัญญัติในเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ความว่า “ บทบัญญัตินี้จะเป็นดังความพยายามที่จะส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในรัฐ ซึ่งปัจจุบันได้เสื่อมถอยลงไป สิ่งนี้จะเป็บบทสรุปที่เป็นหัวใจแห่งเกียรติยศและจิตวิญญาณของผู้บัญญัติกฎหมายอันจะนำมาซึ่งการคืนสู่สภาพเดิมของความเชื่อมั่นในรัฐ ”

3.3.3 บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย

สมาชิกวุฒิสภา (Senators) และสมาชิกสภาสามัญ (Members of the House of Commons) เป็นผู้ซึ่งตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายอันมีความสัมพันธ์กับการขัดกันของผลประโยชน์ซึ่งบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) และพระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดา (the Parliament of Canada Act) เช่นเดียวกับในข้อบังคับของสภาสามัญและข้อบังคับของวุฒิสภา (the Standing Orders of the House of Commons and the Rule of the Senate)

ในระดับมลรัฐ การวางระเบียบเช่นนี้จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรืออาจใช้แก้ไขด้วยวิธีการตราพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา

สำหรับบทบัญญัติในระดับภูมิภาคนั้น มักจะกำหนดให้มีการควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์ด้วยวิธีการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน (Disclosure) ซึ่งในระยะเริ่มแรกของการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะนั้น หลักการดังกล่าวมีการตราเป็นกฎหมายในรัฐสภาสมัยที่ 33 และสมัยที่ 34 แต่เป็นกฎหมายที่ไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ต่อมาสมาชิกรัฐสภาต้องการที่จะให้มีการนำเรื่องนี้มาพิจารณากันอย่างกว้างขวางถึงมุมมองของข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการ ๆ จึงมีการนำร่างพระราชบัญญัติ Bill C-43 มาอภิปรายอีกครั้งหนึ่ง

ในปี ค.ศ.1993 รัฐบาลที่มาจากพรรคเสรีนิยม นำโดยนายมิเชลล์ ชาร์พ (Michael Sharp) ได้ให้คำสัตย์ปฏิญาณ ความว่า

" สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชน ผู้ซึ่งอภิปราย ผู้ซึ่งออกเสียงและอื่น ๆ แต่สมาชิกรัฐสภาไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจเหมือนกับคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภาไม่รู้อะไรมากกว่าที่ผมรู้ การขัดกันของผลประโยชน์ที่แท้จริงนั้นมักจะอยู่คู่กับคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภามีเอกสิทธิ์ในการเข้าถึงข้อมูลซึ่งเขาสามารถอาศัยข้อได้เปรียบนี้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากข้อมูลเช่นนั้นได้ ข้อมูลสาธารณะนั้นเป็นผลประโยชน์ของรัฐที่มาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว และนั่นเป็นความมุ่งหมายส่วนใหญ่ของหลักเกณฑ์เรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ "

นายชาร์พได้วางกฎเกณฑ์ 2 ประการในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และประมวลกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์และผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ คือ

- 1) หลักเกณฑ์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ
- 2) หลักเกณฑ์ของสมาชิกรัฐสภา

ในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะและสมาชิกรัฐสภานั้น แม้ว่าการเข้าถึงหลักเกณฑ์ของทั้งสองกลุ่มจะมีความแตกต่างกันก็ตาม แต่ทั้งสองระบบจะต้องมีแนวความคิด เนื้อหาสาระและองค์ประกอบของการเข้าถึงหลักเกณฑ์ของการขัดกันของผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน ยกตัวอย่างเช่น คำจำกัดความของคำว่า " คู่สมรส " (Spouse) " บุตรผู้เยาว์ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ " (Dependants) หรือ " ครอบครัว " (Family) ก็ควรมีความหมายอย่างเดียวกัน เป็นต้น

อนึ่ง คณะกรรมาธิการวิสามัญ คณะที่ 2 เสนอว่า ในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะและสมาชิกรัฐสภานั้น ควรเป็นระบบผสม กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาและผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะควรอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ไม่ใช่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (non-statutory) แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะที่ปรึกษากฎหมาย (Jurisconsult) หรือคณะที่ปรึกษาจริยธรรม (the Ethics Councillor)

3.3.4 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ

มีวิธีการหลายวิธีที่จะลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ ประเด็นเหล่านี้ ในประเทศแคนาดาได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ปรากฎหลักฐานในการพิจารณาบทบัญญัติประมวลกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์และผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (Conflict of Interest

and Post - Employment Code for Public Office Holder) , รายงานการศึกษาของผู้พิพากษา ปีกเกอร์ ร่างพระราชบัญญัติของมลรัฐในประเทศแคนาดาและรายงานของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่วมกันเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ซึ่งมีการพิจารณาในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.1992 ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับ ผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งประกอบด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

ก) การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน (Public Disclosure)

การเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บัญญัติกฎหมาย (legislators) เป็นเรื่องที่เปรียบเสมือนเป็น หัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของระบบกฎหมายสมัยใหม่เกี่ยวกับการขัดกันของผลประโยชน์ซึ่งปรากฏ อยู่ในรายงานการศึกษาของผู้พิพากษาปีกเกอร์ การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนเป็น ประเภทหนึ่งของบทบัญญัติที่พบมากที่สุดของกลไกในการป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ที่ ได้รับการเสนอในร่างพระราชบัญญัติของมลรัฐ แม้ว่าระดับของการเปิดเผยทรัพย์สินจะไม่มี ความชัดเจนและเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องก็ตาม

วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนมีอยู่ด้วยกันหลายประการ กล่าวคือ การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนของผู้บัญญัติกฎหมายจะช่วยทำให้เกิดการเฝ้าระวังจาก สาธารณชนว่าผู้บัญญัติกฎหมายเหล่านั้นไม่ได้กระทำการใดที่ไม่เหมาะสมและเป็นการหลีกเลี่ยง การขัดกันของผลประโยชน์ในระยะเริ่มแรก อีกทั้งเป็นการทำให้ผู้บัญญัติกฎหมายเหล่านี้ตระหนัก ถึงขอบเขตของกิจกรรมต่าง ๆ ของตนเอง

สำหรับประเด็นปัญหาของการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนนั้น ในปี ค.ศ.1992 มีผู้ให้ ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว ปรากฏในคำให้การของนักการเมืองจำนวน 2 คน ซึ่งมี ขึ้นก่อนจะมีการศึกษารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่วมกัน ๔ ความว่า

ศาสตราจารย์แมนคูโซ (Prof.Mancuso) กล่าวว่า " การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน จะนำมาซึ่งการเฝ้าระวังของสาธารณชน เพื่อนร่วมงานและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่นั่นก็ไม่ได้ หมายความว่า การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนจะทำให้การขัดกันของผลประโยชน์หมดไปแต่ ประการใด "

ศาสตราจารย์เอทคินสัน (Prof.Atkinson) กล่าวว่า " สมาชิกของที่มงานสภา ผู้แทนราษฎร ประเทศสหรัฐอเมริกา บอกกับเราว่า สมาชิกสภาองเกรส (Congress) ปฏิบัติต่อ การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนว่าเป็นเรื่องที่เปรียบเหมือนยารักษาโรคคอเนกประสงค์ และเป็น เรื่องที่มีความสำคัญที่ควรปฏิบัติ " ยกตัวอย่างเช่น การนำสมาชิกของคณะกรรมการคณะหนึ่ง ในสภาผู้แทนราษฎรมาทำหน้าที่สำคัญทางการเงินในขอบข่ายซึ่งสมาชิกผู้นั้นมีส่วนได้เสีย เป็นต้น โดยผลประโยชน์เช่นนี้จะต้องเป็นผลประโยชน์ที่มีความโปร่งใสภายใต้บทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติจริยธรรมในรัฐ (Ethics in Government Act) ด้วย

สมาชิกสภาองเกรสมีความเห็นว่า การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนเป็นเสมือนแนวทางหนึ่งของการ “ล้างมือให้สะอาด” เพื่อที่ตนเองจะจะสามารถเผชิญหน้ากับประชาชนและตัดสินใจในข้อบช่ายอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างตรงไปตรงมา ในประเด็นเดียวกันนี้ได้สะท้อนให้เห็นในรายงานการศึกษาของประเทศอังกฤษ โดยมีการอ้างถึงในรายงานฉบับแรกของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเรื่องมาตรฐานในชีวิตสาธารณะ (Standards in Public Life) ของลอร์ดโนแลน (Lord Nolan) และในการแนะนำเรื่องการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีการออกแบบมาเพื่อส่งเสริมแนวความคิดในเรื่องของการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน

กลไกในการแก้ไขปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ที่ให้มีการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บัญญัติกฎหมายในแคนาดานั้น เป็นเรื่องที่เหมือนกับกลไกในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเพื่อให้เกิดความระมัดระวังผลประโยชน์ของสาธารณะ เพราะการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บัญญัติกฎหมายจะเป็นการส่งเสริมกลไกในการหลีกเลี่ยงสถานการณ์ของการขัดกันของผลประโยชน์และการลดการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐโดยมิชอบของผู้บัญญัติกฎหมายด้วย

สำหรับทรัพย์สินที่สามารถเปิดเผยได้และเป็นทรัพย์สินที่ควบคุมนั้น ปรากฏอยู่ในมาตราที่ 9 และมาตราที่ 11-13 ของร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีการให้คำจำกัดความว่าเป็น “ทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐหรือนโยบายของรัฐ” ในการนี้ ผู้บัญญัติกฎหมายจะได้รับการเรียกร้องให้ถอนตัวจากการลงทุน (Divestment) และเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน

(ข) การแจ้งผลประโยชน์ต่อสาธารณชนและการถอนตัวออกจากกิจกรรมหรือการลงคะแนนเสียงในการประชุม (Declaration and Recusal)

สำหรับการแจ้งผลประโยชน์และการถอนตัวออกจากกิจกรรมหรือการลงคะแนนเสียงในการประชุม (Declaration and Recusal) ที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทางการเงินเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นโดยตรงนั้น วิธีการนี้จะช่วยจำกัดผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้บัญญัติกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในรัฐเพิ่มขึ้น

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้รับการคาดหวังจากสาธารณชนในการบริหารประเทศและการกระทำเชิงจรรยาบรรณว่าควรอยู่ในฐานะที่เป็นมาตรฐานให้ผู้อื่นประพฤติปฏิบัติตาม เมื่อมีการนำหลักการในเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์มาใช้แล้ว เช่นเดียวกันกับรัฐสภาซึ่งเป็นสถานที่หรือเวทีสาธารณะที่เป็นศูนย์รวมของผลประโยชน์และหลักการความคิดต่าง ๆ สมาชิกรัฐสภาที่เป็นบุคคลที่ถูกคาดหวังจากสังคมเช่นเดียวกับที่สังคมคาดหวังกับคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงเป็นบุคคลที่จำต้องยึดจุดยืนของแนวความคิดในการป้องกันการขัดกันของ

ผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในภาพรวมเพื่อการยกระดับความเชื่อมั่นในรัฐเช่นเดียวกันกับคณะรัฐมนตรี

(ค) การถอนตัวจากการลงทุน (Divestment)

ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องเลิกหรือถอนตัวออกจากการลงทุนด้วยทรัพย์สินที่อาจจะนำไปสู่การขัดกันของผลประโยชน์ ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะมาจากการขายหรือการจัดตั้งทรัสต์ก็ตาม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ทรัพย์สินที่ถูกควบคุมนั้นมีความหมายถึง " ทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐหรือนโยบายของรัฐ " และยังรวมถึงการค้าประกัน ทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครอง ทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์อื่น หรือที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า ทรัพย์สินที่อาจได้มาจากการเก็งกำไรของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (มาตรา 12)

ผู้พิพากษาปากเกอร์ตระหนักดีว่า การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนเพียงประการเดียวนั้นไม่ได้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดการขัดกันของผลประโยชน์ แต่การการแจ้งผลประโยชน์ต่อสาธารณชนและการถอนตัวออกจากกิจกรรมหรือการลงทุนจะแนบเนียนในการประชุมจะเป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งในการลดการขัดกันของผลประโยชน์ ได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการดูแลทรัพย์สินโดยคณะบุคคลหรือบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจหรือโดยได้รับมอบอำนาจให้ดูแลทรัพย์สินมาใช้ ซึ่งเรียกว่า ทรัสต์ (Trustee) มาทำหน้าที่หารายได้จากทรัพย์สินแทนเจ้าของซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตลอดระยะเวลาที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ โดยผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะไม่สามารถทราบถึงการเคลื่อนไหวใดของทรัพย์สินของตนได้ ซึ่งเรียกทรัสต์ชนิดนี้ว่า " ทรัสต์ตาบอด " (Blind Trusts)

ปัจจุบันในประเทศแคนาดาได้มีการนำเอาแนวความคิดและหลักการในเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภามาใช้ในพระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดา (The Parliament of Canada Act) และฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนปัจจุบันถึงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2004 โดยปรากฏอยู่ในตอนที่ 2 วุฒิสภา การขัดกันของผลประโยชน์ มาตรา 16 และส่วน B การขัดกันของผลประโยชน์ มาตรา 32 ถึงมาตรา 41 ซึ่งมีเนื้อหาของข้อห้ามต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะดังนี้

มาตรา 16 (1) ห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาหรือยอมจะรับค่าตอบแทนใด (compensation) ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับกระทำการเพื่อบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็สมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลอื่น

(a) ในความสัมพันธ์กับร่างพระราชบัญญัติใด ๆ กระบวนการพิจารณา สัญญา สิทธิ เรียกร้อง การโต้เถียง คำสั่ง การกล่าวโทษ การจับกุมหรือสวามิภักดิ์ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาสามัญหรือคณะกรรมการของทั้งสองสภาจะพิจารณา

(b) เพื่อจูงใจหรือความพยายามที่จะจูงใจสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) สมาชิกวุฒิสภาบุคคลใดฝ่าฝืนข้อห้ามใน มาตรา 16 (1) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งพันดอลลาร์ถึงสี่พันดอลลาร์

(3) บุคคลใดให้ เสนอ (offers) หรือสัญญาว่าจะให้ค่าตอบแทนแก่สมาชิกวุฒิสภา สำหรับการกระทำการใดใน มาตรา 16 (1) ,จ่ายค่าตอบแทน (rendered) หรือได้รับจ่ายค่าตอบแทน (to be rendered) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับตั้งแต่ห้าร้อยดอลลาร์ถึงสองพันดอลลาร์

มาตรา 32 (1) บทบัญญัติเฉพาะในส่วนของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นช้อยกเว้น

(a) ห้ามผู้ใดยอมรับหรือยึดถือสถานที่ทำงานใด ค่านายหน้าหรือค่าจ้างประจำหรือชั่วคราวในหน่วยงานของรัฐบาลแคนาดา เงินเดือน ค่าธรรมเนียม ค่าจ้างรายวันหรือรายสัปดาห์ เงินที่มาจากรายได้ หรือผลกำไรใด ๆ และ

(b) ห้ามเจ้าหน้าที่ นายทะเบียนของโหนดที่ดิน เสมียน หรือทนายความท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคใด

เป็นผู้ที่สมควรได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาสามัญที่พึงจะดำรงตำแหน่งหรือลงคะแนนเสียงในการประชุม

(2) นอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา 16 (1) ให้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ขาดคุณสมบัติเป็นสมาชิกของสภาสามัญหรือขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นบุคคลใดในข้อ (a) ของอนุมาตราที่กล่าวมานั้น ถ้ามาจากค่านายหน้าหรือวิธีการอื่น ๆ จากการนัดหมายบุคคล การเปิดเผยหรือการให้บุคคลยึดถือที่ทำงาน ค่านายหน้า ค่าจ้าง โดยปราศจากเงินเดือน ค่าธรรมเนียม หรือผลกำไรตอบแทนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 33 นอกเหนือจากบทบัญญัติในส่วนนี้ ให้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ขาดคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาสามัญหรือไม่มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่ง , บุคคลใดซึ่งอ้างเหตุผลว่า บุคคลนั้นเป็นสมาชิกของกองกำลังทหารรักษาพระมหากษัตริย์ เป็นสมาชิกของกองกำลังทหารสำรองของแคนาดา ยอมรับการจ่ายเงินนอกเหนือเงินของรัฐบาลแคนาดาที่จ่ายเพื่อการเดินทางอันเนื่องมาจากกิจการของรัฐ การเดินทางเป็นการเดินทางเพื่อมาประชุมสภา ซึ่งอาจจะเป็นการจ่ายก่อนหรือหลังการเดินทางก็ได้

(2) นอกเหนือจากบทบัญญัติในส่วนนี้ ให้จ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ขาดคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาสามัญหรือขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่ง , สมาชิกใดของสภาองคมนตรีของสมเด็จพระราชินีของแคนาดา โดยเหตุผลเพียงเพราะว่า

(a) ยึดถือที่ทำงานแห่งหนึ่งสำหรับเงินเดือนซึ่งได้รับตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือนและได้รับเงินเดือนนั้น หรือ

(b) เป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่อ้างถึงในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติเงินเดือนหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งปราศจากตำแหน่งรัฐมนตรีและได้รับเงินเดือนในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนั้น

ถ้าสมาชิกที่กล่าวมานี้ได้รับการเลือกตั้งขณะที่ดำรงตำแหน่งนั้น เมื่อได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกของสภาสามัญ

(3) บุคคลซึ่งไม่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาสามัญหรือเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่ง โดยเหตุผลเพียงเพราะบุคคลนั้นยอมรับหรือยึดถือสถานที่ทำงานของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือรับการจ่ายเงินใด ๆ ภายใต้มตรา 61 หรือกฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66

(4) ตำแหน่งของสมาชิกสภาสามัญ จะไม่ว่างลง เพียงเพราะสมาชิกยอมรับผลกำไรในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำงานในสภา

ต่อมาในปี ค.ศ.2003 มาตรา 34 ถึงมาตรา 40 ของพระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแคนาดาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา 35 ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใดของสภาสามัญยอมรับสถานที่ทำงานใดหรือค่านายหน้าอื่น, โดยเหตุที่บทบัญญัติในส่วนนี้, การชำระค่าจ้างแก่บุคคลหนึ่งซึ่งขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้งหรือดำรงตำแหน่งหรือออกเสียงในสภาสามัญ ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะว่างลงและมีผลให้การเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้นเป็นโมฆะ

มาตรา 41 ห้ามมิให้สมาชิกของสภาสามัญรับหรือยอมจะรับค่าตอบแทนใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับการกระทำใดที่มอบคืนให้หรือจะได้รับมอบคืนให้แก่บุคคลใด ไม่ว่าจะเป็สมาชิกของสภาสามัญนั่นเองหรือบุคคลอีกบุคคลหนึ่ง

(a) ในความสัมพันธ์กับร่างพระราชบัญญัติใด ๆ กระบวนการพิจารณา สัญญา สิทธิ เรียกร้อง การโต้เถียง คำสั่ง การกล่าวโทษ การจับกุมหรือสารอื่นใดก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาสามัญหรือคณะกรรมการธิการของทั้งสองสภาจะพิจารณา หรือ

(c) สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจหรือความพยายามที่จะจูงใจสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาสามัญใดฝ่าฝืนมาตรา 41(1) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าร้อยดอลลาร์ถึงสองพันดอลลาร์และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญและห้ามดำรงตำแหน่งใด ๆ ในรัฐ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่มีการตัดสินว่าสมาชิคนั้นมีความผิด

(3) บุคคลใดให้ เสนอหรือสัญญาว่าจะให้ค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาสามัญในการกระทำใดในมาตรา 41 (1) ,ให้ประโยชน์หรือจะให้ประโยชน์ , ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยดอลลาร์ถึงสองพันดอลลาร์

อนึ่ง เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.2004 สมาชิกสภาสามัญได้มีการตราประมวลกฎหมายเฉพาะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดา เรียกว่า “ **ประมวลกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์สำหรับสมาชิกสภาสามัญ** ” (the Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมทำหน้าที่ในการควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิกสภาสามัญ โดยให้ถือว่าประมวลกฎหมายนี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อบังคับประจำของสมาชิกสภาสามัญ (the Standing Orders of the House of Commons) ด้วย และต่อมาเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ.2005 ในส่วนของวุฒิสภาก็ได้มีการตรา “ **ประมวลกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์สำหรับสมาชิกวุฒิสภา** ” (The Conflict of Interest Code for Senators) ซึ่งประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภานี้ได้มีการนำหลักการและเนื้อหาสาระของการศึกษา การให้ความหมาย คำจำกัดความ รูปแบบและองค์ประกอบของการขัดกันของผลประโยชน์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมาบัญญัติเป็นรายมาตราโดยละเอียด

3.3.5 รูปแบบและลักษณะของความของขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศแคนาดา ได้มีการแบ่งรูปแบบของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะออกเป็น 8 ประเภทดังนี้คือ²³

3.3.5.1 ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัว

การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงาน ปฏิบัติหน้าที่พร้อมกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวพร้อมกันไปด้วย

กรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบสัญญาว่าจ้างกับบริษัทที่ตนเองเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นเจ้าของเพียงบางส่วน หรืออีกกรณีหนึ่งคือ การที่นักวิทยาศาสตร์ของรัฐบาลหรือผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ ที่มีหน้าที่คอยให้คำแนะนำปรึกษาแก่

²³ Patrick Boyer , “ข้อพิจารณาขั้นต้นเพื่อออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยการกระทำเชิงจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ,” บทบัญญัติ เล่ม 54 ตอนที่ 3 (กันยายน 2541)

รัฐบาล พัฒนา หรือกำหนดข้อมูลจำเพาะหรือกำหนดคุณสมบัติจำเพาะให้แก่เครื่องมืออุปกรณ์ สำหรับใช้งานเฉพาะมีผลทำให้บริษัทของตนเองเท่านั้นที่สามารถผลิตได้ตามเงื่อนไขเป็นต้น

ด้วยเหตุนี้เอง ในประเทศแคนาดา ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในรัฐบาลจะต้องเลิกประกอบ อาชีพส่วนตัวในสายวิชาชีพของตนเอง หรือเลิกทำธุรกิจ หรือประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ หรือรับ จัดการทรัพย์สินต่าง ๆ (ยกเว้นในบางกรณี หรือเป็นกรณีที่เป็นทรัพย์สินที่เปิดเผยต่อสาธารณชน แล้ว ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนตัวและมีมูลค่าไม่มาก ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็อาจจะถือเป็นข้อยกเว้นได้) รัฐมนตรีเหล่านี้ต้องเลิกทำงานในฐานะที่ปรึกษาที่รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน พวกเขาไม่อาจจะรับ ตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทหรือดำรงตำแหน่งที่ถือว่าเป็นการประกอบการเชิง พาณิชย์หรือดำรงในฐานะของสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือสมาคมวิชาชีพต่อไปด้วย

หลักการทั่วไปคือ ผู้ใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะจะต้องไม่มีผลประโยชน์ ส่วนตัวที่อาจจะเกิดผลกระทบบางอย่างหรือมีผลกระทบอย่างมากต่อการดำเนินการของรัฐบาลที่ บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมดำเนินการอยู่ด้วย

3.3.5.2 การรับโอนสิ่งที่มีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะจากแหล่งเอกชน

การรับสินบนเป็นเรื่องที่รู้จักกันดี เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นข้อห้ามที่ชัดเจนในทุก สังคมและมีกฎหมายข้อบังคับห้ามการกระทำเชิงจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ นอกจากการรับสินบนด้วยเงินแล้ว ยังมีวิธีการอื่น ๆ อีก เช่น ให้สินบนเป็นของขวัญและสิทธิ ประโยชน์อื่น ๆ ในความพยายามที่จะจูงใจการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น การเลี้ยง อาหาร การให้ความบันเทิง การให้ของขวัญของกำนัล การเดินทาง การใช้สถานที่ส่วนตัว หรือ ส่วนบุคคลเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในวันหยุดสุดสัปดาห์ การให้เงินกู้โดยสะดวกหรือง่ายดายเป็น กรณีพิเศษ ฯลฯ

ประเทศต่าง ๆ ที่มีมาตรการหรือมีการดำเนินการกับการกระทำเชิงจรรยาบรรณมักจะ แก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายอาญา กล่าวคือ มีบทบัญญัติในกฎหมายอาญา กำหนดให้การติด สินบนเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำความผิดในกฎหมายอาญา และมีกรอบกติกาเชิงปฏิบัติเป็นการ เฉพาะหรือมีกฎหมายข้อบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐบาล ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้กำกับกิจกรรมเฉพาะ มากมายในกรณีที่มิผู้พยายามที่จะทำให้เจ้าหน้าที่กระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หลักการทั่วไป คือ ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะจะต้องไม่รับหรือดำเนินการให้ได้รับการโอนสิ่งของที่มีมูลค่า เชิงเศรษฐกิจจากเอกชน และถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวกับการติดสินบนก็ตาม ถ้าการรับโอนสิ่งของ ดังกล่าวเป็นการกระทำตามดุลพินิจของผู้บริจาคให้ที่แตกต่างอย่างชัดเจนจากสิ่งที่เกี่ยวข้อง กับสัญญาที่มีผลบังคับหรือสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่

3.3.5.3 เจ้าหน้าที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทเอกชนที่ติดต่อหรือทำธุรกิจกับรัฐบาล

ปัญหานี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับสมาชิกผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งที่ได้รับการคาดหวังจากสังคมว่าจะต้องทำหน้าที่แทนประชาชนที่เลือกพวกเขาเท่านั้น แต่ความคาดหวังดังกล่าวเกิดขึ้นเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งซึ่งอาจจะกระทำการในบทบาทส่วนตัวทั้งที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ทุกวันนี้ในทุกประเทศทั่วโลก การดำเนินการของรัฐบาลมีขอบข่ายการทำงานกว้างขวางมากและมีความเป็นไปได้ว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากมีผลประโยชน์ส่วนตัวที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกันกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเฉพาะแต่เกี่ยวข้องกันในด้านอื่น ๆ หรืองานด้านอื่น ๆ ของรัฐบาลที่เขาเหล่านั้นทำงานโดยเป็นส่วนหนึ่งของงานนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น ดำเนินการเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว ก็อาจจะทำให้บุคคลบางคนเกิดข้อโต้แย้งในการติดต่อธุรกิจกับรัฐบาล ซึ่งบุคคลอื่น ๆ อาจจะไม่โต้แย้ง ผลของการกระทำเช่นนี้ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีและเป็นปัญหาแท้จริงอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องและถือว่าเป็นการกระทำที่แทรกแซงโดยมิชอบ

หลักการคือ เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจะต้องไม่สวมบทบาทที่นอกเหนือจากบทบาทหน้าที่อย่างเป็นทางการโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใดในการติดต่อธุรกรรมกับรัฐบาล

3.3.5.4 อดีตผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายเอกชนที่ติดต่อธุรกรรมกับรัฐบาล

ในหลายประเทศมีความวิตกกังวลอย่างยิ่งกับวิธีการ " วจิเด็น " หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า " ลีออบบี้ " ของอดีตรัฐมนตรีและผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสในรัฐบาล บุคคลเหล่านี้ใช้เกียรติยศ ชื่อเสียง อิทธิพลและเส้นสายของตนในการให้ความช่วยเหลือแก่ธุรกิจเอกชนด้วยการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลเพื่อให้ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษในการตัดสินใจของรัฐบาล พวกเขาได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนจากการทำงานประเภทนี้ ซึ่งบางครั้งเรียกว่า " การใช้อิทธิพล " ซึ่งเป็นการขายความสามารถของเขาด้วยวิธีการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นในรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง คนเราก็ต้องทำงานเพื่อการดำรงชีพ แต่คนบางคนที่เคยอยู่ในรัฐบาล เคยทำงานด้านนโยบายสาธารณะและเคยเกี่ยวข้องกับงานของกระทรวง ทบวง กรมมานานหลายปีจึงมีความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างมาก เช่น นักวิชาการมากมายที่ยึดอาชีพอยู่ในแวดวงของมหาวิทยาลัยหรือแวดวงวิชาการ แต่เข้ามาช่วยอยู่ในรัฐบาลอยู่ระยะหนึ่งในฐานะที่ให้ความรู้เชิงวิชาการเป็นบริการแก่สาธารณะเพื่อช่วยเหลือในการพัฒนานโยบายและการบริหารรัฐกิจที่

ถูกต้อง ลักษณะของงานเช่นนี้ก็ใช้ได้เช่นกันกับกิจกรรมบางอย่างในภาคการเกษตร การขนส่ง การเคหะ การสาธารณสุข และการพาณิชย์ในฐานะที่เป็นปัจเจกชนที่มีทักษะและประสบการณ์ในแขนงนั้น ๆ แต่ก็อาจจะไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงนักที่จะกำหนดข้อห้ามโดยเด็ดขาดไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลอื่นหลังจากที่ไม่ได้ทำงานเป็นคนของรัฐบาลแล้ว หรือไม่ได้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะอีกต่อไปแล้ว

ในประเทศแคนาดา มีกฎข้อบังคับให้เว้นช่วงระยะเวลา 2 ปี เพื่อคลายความสัมพันธ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเคยมีขณะดำรงตำแหน่งสาธารณะโดยการห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับแฟ้มเอกสารข้อมูลหรือเรื่องใด ๆ ก็ตามที่เคยรับผิดชอบอยู่เมื่อสมัยครั้งทำงานอยู่ในรัฐบาล กฎข้อบังคับเหล่านี้สร้างขึ้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลอิทธิพลของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะว่าควรจะมีอิสระที่จะให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานหรือฝ่ายเอกชนหรือบุคคลในการติดต่อธุรกรรมกับรัฐบาลได้ ภายใต้เงื่อนไขในการกำหนดช่วงเวลาและระดับความเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่การทำงานในอดีต

3.3.5.5 การได้ผลประโยชน์ส่วนตัวจากข้อมูลข่าวสารด้วยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการ

ในบางครั้ง ผู้ที่ทำงานให้กับรัฐบาลก็ได้ข้อมูลในช่วงที่ยังทำงานอยู่ซึ่งพวกเขาสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อผลประโยชน์ส่วนตัว ยกตัวอย่างเช่น คนที่เคยทำงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจจะรู้ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับพืชผลทางการเกษตร ซึ่งก่อนที่จะเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ให้แก่สาธารณชน คนเหล่านี้ก็อาจใช้ข้อมูลสถิติเหล่านี้ในการเก็งกำไรจากการค้าพืชผลในอนาคตได้อีก ในกรณีเช่นนี้ แม้ว่าจะไม่ได้เป็นภัยต่อรัฐบาลหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นประเด็นปัญหาหนึ่งของการกระทำที่ขัดหลักจรรยาบรรณที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ เพราะผู้ที่เคยทำงานให้กับรัฐใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งได้มาจากการดำรงฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลสาธารณะ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ควรใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้เพื่อจุดประสงค์ส่วนตัว

หลักการคือ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องไม่แสวงหาข้อได้เปรียบส่วนตัวจากข้อมูลที่ได้มาระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ จนกว่าข้อมูลนั้น ๆ จะกลายเป็นข้อมูลที่เผยแพร่ต่อสาธารณชนทั่วไปก่อน

3.3.5.6 การใช้ประโยชน์ส่วนตัวจากทรัพย์สินของรัฐบาล

เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่ต้องปกป้องและดูแลรักษาทรัพย์สินของรัฐบาล รวมทั้งเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายไว้วางใจให้อยู่ในความดูแล ทั้งนี้ก็เป็นเรื่องที่ยากมากต่อการแยกแยะได้อย่างเด็ดขาดชัดเจนระหว่างชีวิตส่วนตัวกับชีวิตในฐานะที่เป็นบุคคลสาธารณะ ซึ่งยิ่งทำให้จำเป็นต้องมีกฎข้อบังคับที่ชัดเจน เพื่อ

หลักเสียงกรณีทีผลประโยชน์ส่วนตัวจะขัดกับตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ ทั้งนี้สาธารณชนจะต้องรู้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ทำธุรกิจส่วนตัวที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านค่าใช้จ่ายของสาธารณะ

กฎข้อบังคับในกรณีนี้ก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องไม่ใช้ทรัพย์สินของรัฐบาล ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือทางอ้อม หรือยอมให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินของรัฐบาล ไม่ว่าจะชนิดหรือประเภทใดก็ตาม นอกจากนี้จะเป็นกิจกรรมที่ได้รับความเห็นชอบแล้วอย่างเป็นทางการ

3.3.5.7 ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากการเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองย่อมจะต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคที่ตนสังกัด แต่เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งที่ทำงานให้รัฐบาลย่อมต้องรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่ทำงานเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยงกรณีผลประโยชน์ขัดกับตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้สาธารณชนจะต้องมีความเชื่อมั่นว่า การเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองจะต้องแยกจากการบริหารรัฐกิจโดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะในฐานะผู้รับใช้ประชาชน จะต้องได้รับการแต่งตั้งและได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งโดยพิจารณาจากความดีความชอบมากกว่าเหตุที่อิงพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ผู้ที่ทำหน้าที่รับใช้ประชาชนจะต้องไม่แสดงทัศนคติความเห็นส่วนตัวอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนที่เกี่ยวกับรัฐบาลและการบริหารบ้านเมือง

กฎข้อนี้เป็นกฎที่ดีสำหรับสาธารณชนและเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำหน้าที่รับใช้ประชาชนด้วย โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะที่เป็นกลางทางการเมืองไม่ต้องอยู่ในสถานะของการว่างงานเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลแต่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลก็ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพด้วยซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน

ประเด็นคือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองใดซึ่งจะทำลายความเป็นกลางทางการเมืองของการให้บริการสาธารณะ

3.3.5.8 การกระทำที่ไม่สมควรต่อฐานะหรือสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

การกระทำใด ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ แม้จะเป็นการกระทำส่วนตัวก็ตามแต่อาจมีผลกระทบอย่างมากต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และมีผลต่อภาพลักษณ์ของ

รัฐบาลด้วย กิจกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมักจะเริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในฐานะและตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลมากซึ่งรวมทั้งการกระทำที่ถือว่าเป็นการกลั่นแกล้งเป็นการส่วนตัว การฉ้อโกงทางเพศ ฯลฯ

หลักการคือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องไม่กระทำการใด ๆ เป็นการส่วนตัว โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ทางการของตนเพื่อเหตุผลหรือสาเหตุส่วนตัว หรือเพื่อความพึงพอใจส่วนตัว โดยจะไม่กระทำการใด ๆ ที่ถือว่าเป็นการทำลายความเชื่อถือนับถืออันพึงมีของนักวิชาชีพและทำลายความเคารพชื่นชมต่อการให้บริการสาธารณะ

3.3.6 มาตรการลงโทษในกรณีฝ่าฝืน

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปมาตรการในกรณีฝ่าฝืนรวม 4 ประการคือ

1. การปรับ
2. การลงโทษจำคุก
3. พ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกสภาสามัญ โดยให้ถือว่าการเลือกตั้งของสมาชิกบุคคลนั้น

เป็นโมฆะ

4. ห้ามดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญและห้ามดำรงตำแหน่งใด ๆ ในรัฐ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่มีการตัดสินว่าสมาชิกนั้นมีความผิด