

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริต : ศึกษากรณีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

นางสาวสุนิศา ลักษณะชู



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมสารราช

พ.ศ. 2560

**Problems Regarding the Enforcement of the Organic Law on Counter  
Corruption: A Study of Assets and Liabilities Inspection**

**Miss Sunisa Luksanachoo**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law  
Sukhothai Thammathirat Open University  
2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต : ศึกษากรณีการตรวจสอบ  
ทรัพย์สินและหนี้สิน  
ชื่อและนามสกุล นางสาวสุนิสา ลักษณะชู  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ร. สุธ

ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช)

ดร. ชู

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ถาวรวัลย์ หอนพรัตน์)

ดร. ภาณุ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต : ศึกษากรณีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

**ผู้ศึกษา** นางสาวสุนิสา ถักณะชู **รหัสนักศึกษา** 2584003038 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช **ปีการศึกษา** 2560

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐศึกษาสภาบังคับใช้กฎหมายในการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจาก ตำรา หรือเอกสารวิชาการ บทความ รายงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย รวมทั้งสภาพปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

ผลการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง เนื่องจากข้อจำกัดและช่องว่างของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้มาในระหว่างดำรงตำแหน่ง การขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยแสดงเอกสารประกอบเฉพาะ ณ วันที่มีหน้าที่ขึ้นบัญชี ทำให้เกิดการตบแต่งบัญชีก่อนนำมาขึ้นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจในการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของภรรยาที่อยู่กินกัน โดยมิได้จดทะเบียนสมรส หรือจดทะเบียนหย่าก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือหลังเข้ารับตำแหน่ง กำหนดให้แสดงเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง และกำหนดให้การขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อป้องกันการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในการขึ้นบัญชีและการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถตรวจสอบได้จริงตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

**คำสำคัญ** กฎหมายรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

**Independent Study title:** Problems Regarding the Enforcement of the Organic Law on Counter Corruption: A Study of Assets and Liabilities Inspection

**Author:** Miss Sunisa Luksanachoo; **ID:** 2584003038; **Degree:** Master of Laws; **Independent Study advisor:** Dr. Thawatchai Suvanpanich, Professor; **Academic year:** 2017

### Abstract

The purpose of the independent study is to study about the concept, theories and background of the declaration of assets and liabilities belong to the political appointees, high-level politicians and officials, the enforcement of the law concerning the declaration of assets and liabilities including the problems and the difficulties arising from the enforcement of the law concerning the declaration of assets and liabilities in order to seek for the guidelines for the effective enforcement of the law relevant to the assets and liabilities inspection.

This independent study is the qualitative research by means of the documentary research and goes through the research from textbooks or the academic documents, the articles, the research documents relating to the concept, theories, laws including the problems rendered the ineffectiveness of the enforcement of law concerning the inspection of the accounts showing the assets and liabilities and the troubles from the actual inability of the inspection.

The results of the research are that the enforcement of the laws relating to the inspection of the accounts showing the assets and liabilities is not effective as expected and could not be actually inspected because of the limitation and the gaps of the law which are required to show the assets and liabilities list rendered the avoidance in showing such lists acquiring during the position occupying time. The submission of the accounts showing the assets and liabilities by presenting the adjunct documents only at the time of the account submission which made the window dressing before submitting to the National Counter Corruption Commission. The delayed submission of the lists as well as the documents which is not in line with the laws and the lack of the understandings of the submission of the assets and liabilities list as well as the documents are also the problems. The researcher suggests solving the problems by revising the Organic Law on Counter Corruption B.E. 2542 as amended to empower the National Counter Corruption Commission to inspect the accounts showing the assets and liabilities belong to *de facto* spouse or the divorced spouse before holding the position or after holding the position, to prescribe that the adjunct document of the assets and liabilities must be shown during the time of position, and to stipulate that the submitting of the accounts shall be the condition for validity of the election candidate in order to prevent the delayed submission which is not in line with the laws, and to publicize information relating to the submission of the accounts showing the assets and liabilities so that the enforcement of the related law and the inspection thereof is more effective and could be actual inspected in accordance with the spirit of the Constitution.

**Keywords:** Constitution, Inspection of assets and liabilities

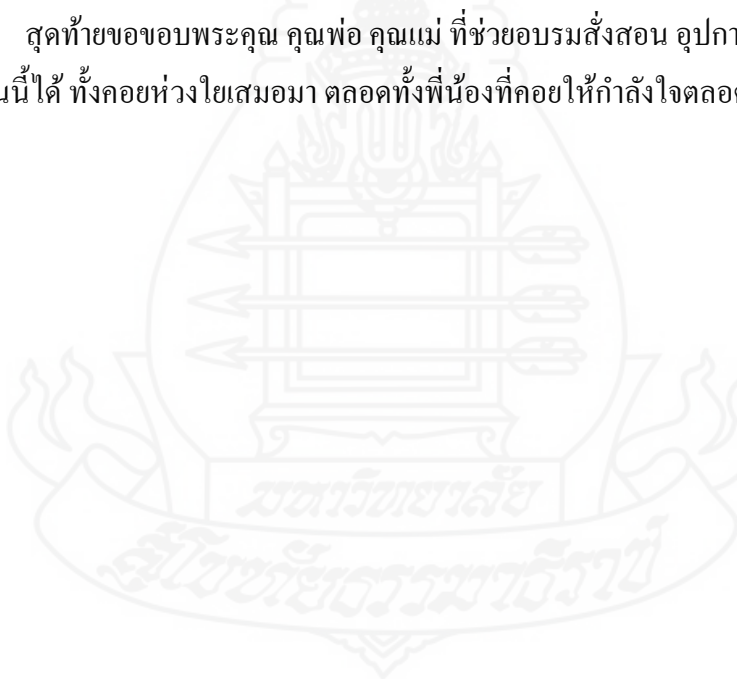
## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอย่างอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่าน ซึ่งไม่อาจนำมากล่าวได้ทั้งหมด ซึ่งผู้มีพระคุณที่ผู้ศึกษาใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คือ ศาสตราจารย์ ดร.วิชชัย สุวรรณพานิช อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และอาจารย์ปัทมวิษ ทัพบกวิมล ที่ได้ให้คำแนะนำ ให้ความรู้ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่ ทุกขั้นตอน เพื่อให้การเขียนรายงานค้นคว้าอย่างอิสระฉบับนี้สมบูรณ์ที่สุด ผู้ศึกษาใคร่ขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ นอกจากนี้ ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่สั่งสอนให้ความรู้ด้านวิชาการ และความรู้เกี่ยวกับ ระเบียบวิธีวิจัย รวมทั้งการสืบค้นข้อมูล และขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

สุดท้ายขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ช่วยอบรมสั่งสอน อุปการะเลี้ยงดู ให้การศึกษา จนมาถึงวันนี้ได้ ทั้งคอยห่วงใยเสมอมา ตลอดทั้งพี่น้องที่คอยให้กำลังใจตลอดมา

สุนิสา ถักษณะชู

ตุลาคม 2560



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	4
3. ขอบเขตการวิจัย .....	4
4. ระเบียบวิธีการวิจัย .....	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา .....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน .....	6
1. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	6
1.1 หลักนิติรัฐ .....	6
1.2 หลักนิติธรรม .....	11
1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ .....	14
1.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ .....	17
1.5 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน .....	19
2. การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	20
2.1 การควบคุมตรวจสอบภายในระบบราชการ .....	20
2.2 ความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	21
2.3 การตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ .....	22
3. หลักการบังคับใช้กฎหมาย .....	23
4. แนวคิดของการทุจริตคอร์รัปชัน .....	25
4.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน .....	27
4.2 รูปแบบของการคอร์รัปชัน .....	28
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ .....	30
6. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ .....	34
6.1 ความหมายของคำว่า “ตรวจสอบ” .....	34

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบตามหลักสากล.....	34
7. นโยบายการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ.....	35
8. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ.....	36
8.1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	36
8.2 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศฝรั่งเศส.....	39
8.3 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย.....	41
บทที่ 3 การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย.....	46
1. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.....	46
2. แนวคิดของการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ.....	50
3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ( ป.ป.ช ).....	62
4. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	64
5. ตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	67
5.1 ผู้ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข ได้กำหนดตำแหน่งไว้.....	67
5.2 ผู้ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดตำแหน่ง เพิ่มเติมให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	70
6. กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	81
7. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	84
8. รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง.....	86
8.1 รายการทรัพย์สิน.....	86
8.2 รายการหนี้สิน.....	87
9. การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	88
10. การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน.....	91
10.1 การตรวจสอบสถานภาพบุคคล.....	91
10.2 การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน.....	91



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
11. บทกำหนดโทษ.....	94
11.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	94
11.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	95
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	99
1. ปัญหาการหลีกเลี่ยงการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของภรรยา โดยไม่จดทะเบียนสมรส หรือจดทะเบียนหย่าก่อนหรือหลังเข้ารับตำแหน่ง.....	100
2. ปัญหาการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ.....	102
3. ปัญหาระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	103
4. ปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนกรณีเสียชีวิต.....	108
5. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	110
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	111
1. บทสรุป.....	111
2. ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	121
ประวัติผู้ศึกษา.....	127



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง นับเป็นปัญหาที่ร้ายแรงมากที่สุดของประเทศไทย นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นวงกว้างทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการเมืองจะมีผลกระทบค่อนข้างสูง ซึ่งปัญหาการทุจริตสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมและได้ลุกลามไปจนถึงในระดับประเทศ และนำไปสู่ความเสื่อมทางสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยมีอาชญากรรมที่เกี่ยวเนื่องได้ ซึ่งก็คือ การที่ข้าราชการ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนประชาชนในการบริหารประเทศ เข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานและอำนาจบารมี เพื่อเบียดบังยึดยกทรัพย์สินของรัฐและของประชาชนมาเป็นทรัพย์สินของตนเองและพวกพ้อง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก และเป็นปัญหาที่บ่อนทำลายความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมา ได้มีการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหนึ่งในมาตรการที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็คือ การให้ข้าราชการ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ได้กำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง ทำหน้าที่ควบคุมข้าราชการ และนักการเมือง แต่เนื่องจากยังขาดความเป็นอิสระจากนักการเมือง จึงทำให้การควบคุมหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังไม่บรรลุผลสำเร็จและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองไทย ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงได้สร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐโดยกำหนดให้

มีวิธีการตรวจสอบ และมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐที่เป็นอิสระ มีการตรวจสอบที่รัดกุมขึ้น และสามารถตรวจสอบได้จริง เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้น และในส่วนของความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการมีจำนวน 9 คน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดมาจากการสรรหาตามกระบวนการที่กำหนด รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบไว้ คือ การไต่สวน การวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งตรวจสอบตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีดังกล่าวได้ยื่นไว้ แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยได้เพิ่มกลไกและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน รวมทั้งมาตรการในการป้องกันการทุจริต โดยได้กำหนดมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง แต่การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่า จะมีความพยายามในการปรับปรุงและแก้ไขการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความเข้มข้น รัดกุม และสามารถตรวจสอบได้จริงก็ตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายกำหนด ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ตำแหน่ง (เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 39)

และเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้นให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศด้วย ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง วันที่ครบหนึ่งปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องแสดงคือ ทรัพย์สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งคู่สมรสนั้นจะต้องเป็นคู่สมรสที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และการกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี และวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นตาย โดยไม่ได้กำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องยื่นเอกสารประกอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ ความถูกต้องและความมีอยู่จริงตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ทำให้เป็นช่องทางให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปกปิด ยักยอก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาในระหว่างดำรงตำแหน่ง หากจะทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์หรือเหตุอันควรสงสัยว่าได้ทรัพย์สินมาโดยทุจริต หรือยื่นบัญชีทรัพย์สินด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ดังนั้น หากไม่ปรากฏพฤติการณ์หรือเหตุอันควรสงสัยดังกล่าว ก็ไม่สามารถตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ได้อย่างแท้จริง รวมทั้งโทษที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ ของรัฐ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งใดทางการเมืองหรือพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปี และมีโทษทางอาญา คือ จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งที่ผ่านมาเห็นได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวยังไม่เกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษดังกล่าว และปัญหาความไม่เข้าใจด้วยบทกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีแสดงรายการ

ทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเท่าที่ควร

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลและเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและรัดกุม และสามารถตรวจสอบได้จริง ครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลที่เฝ้าต่อการทุจริต รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.2 เพื่อศึกษาถึงการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และสภาพบังคับทางกฎหมายในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ

## 3. ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวคิดในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีใช้ ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง บทลงโทษ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติ โดยมุ่งศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศึกษาการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ

เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาปรับใช้กับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยได้

#### 4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการศึกษาเปรียบเทียบโดยศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสารตำราหรือเอกสารวิชาการ บทความ รายงานวิจัย สิ่งพิมพ์ต่างๆ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับศึกษาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้ทราบแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

5.2 ได้ทราบถึงการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และสภาพบังคับทางกฎหมายในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยและต่างประเทศ

5.3 ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ

## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง เนื่องจากแนวคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจก็ย่อมมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ โดยเฉพาะนักการเมืองซึ่งอาสาสมัครเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือข้าราชการระดับสูงซึ่งใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน หากไม่มีการตรวจสอบก็อาจใช้อำนาจเพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องได้ และอำนาจหากไม่มีการตรวจสอบเลยย่อมไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความคุ้มครอง และการที่ไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายไม่ให้มีการใช้อำนาจมากเกินไป การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐ โดยการกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ให้รัดกุมและสามารถตรวจสอบได้จริง โดยมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

#### 1.1 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน<sup>1</sup>

แนวความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) เป็นที่นิยมกันในเยอรมัน มีการใช้คำนี้

---

<sup>1</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “บทความหลักนิติรัฐและนิติธรรม” รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 9 กรุงเทพมหานคร พีเพรส จำกัด 2553 หน้า 426

เป็นครั้งแรก โดยคาร์ล ซี โอดอร์ เวลค์เกอร์ (Carl Theodon Welker) ในหนังสือของเขาใน ค.ศ. 1813 ซึ่งก่อนนี้ได้มีการเสนอแนวความคิดเรื่องหลักนิติรัฐ โดยโจฮัน ฟิชเต้ (Johann Fichte, ค.ศ. 1762-1814) ได้เสนอแนวคิดว่า กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม และรัฐต้องปกครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมีองค์กระษัตริ์ที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ<sup>2</sup> นิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักการต่างๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมาย (nullum crimen, nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น<sup>3</sup> ซึ่งแนวความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่า นิติรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่มนุย์ (government of law and not of men) เป็นการให้ความหมายของหลักนิติรัฐในเบื้องต้นที่ตรงที่สุด<sup>4</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมด ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น โดยมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ<sup>5</sup>

1) การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ทั้งนี้ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากจะมีกฎหมายเป็นรากฐานของการกระทำหรือใช้อำนาจแล้ว ยังมีหลักต่อไปอีกว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ ต้องกระทำตามวิธีการ รูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผิดไปจากที่กำหนดไว้

<sup>2</sup>สุนทร มณีสวัสดิ์ แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 4 นิติธรรมและนิติรัฐ นนทบุรี บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2554 หน้า 1-14

<sup>3</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่องหลักนิติรัฐ เอกสารประกอบการบรรยายฉบับนี้ตัดทอนจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม 2557 หน้า 3

<sup>4</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “บทความทางวิชาการ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” จุลนิติ ม.ค. – ก.พ. 55 หน้า 51 ค้นคืน 15 มีนาคม 2560 จาก [http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b142%20jul\\_9\\_1.pdf](http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b142%20jul_9_1.pdf)

<sup>5</sup>สรรเสริญพล ธีราสาสน์ ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง รุ่นที่ 1 หน้า 6



ก็คือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นี่คือหลักกฎหมาย ที่เรียกว่า ความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำขององค์กรของรัฐ

2) หากรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้น จะต้องมีการไต่สวนและ กระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไป และหากความเสียหาย เกิดแก่บุคคล ก็สามารถเรียกให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ ซึ่งเรียกว่า การควบคุม ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมีอุปสรรคในการ ควบคุมนี้ไว้ที่ศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม (อย่างเช่นในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา) หรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง (อย่างเช่นในฝรั่งเศส หรือเยอรมัน) ก็ได้

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐาน ของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของ บังเอิญบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความ ประสงค์ของบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมาย ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล มิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือ หลักประกันการใช้สิทธิ ในทางศาล (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แก่ปัจเจกบุคคล<sup>6</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิสสุตพิชญ์ หลักนิติรัฐ มีสาระสำคัญ ประกอบด้วย หลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ<sup>7</sup>

<sup>6</sup>บรรเจิด สิกะเนติ “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” 20 ธันวาคม 2547 ค้นคืน 19 มีนาคม 2560 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>

<sup>7</sup>สรรเสริญพล ธีราสาสน์ ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หน้า 5

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการปกครอง (The Principle of legality of Administrative Action) หมายถึงฝ่ายปกครอง (Administration) ซึ่งได้แก่ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล (Government) จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชน (แม้การกระทำนั้นๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม หรือสาธารณะก็ตาม) ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะกาลแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการปกครอง (The Principle of legality of the Constitutionality of Legislation) หมายถึง กฎหมายที่รัฐตราขึ้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดพื้นฐานของหลักนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐ จึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการป้องกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มืองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะในองค์กรดังกล่าว พิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ<sup>8</sup> ปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่าหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ<sup>9</sup>

1) ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล

2) ความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐ ย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)

<sup>8</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “บทความทางวิชาการ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” หน้า 54

<sup>9</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 55

ดังนั้น แนวความคิดของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบและเป็นเครื่องมือขององค์กรสำหรับสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ และจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>10</sup>

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการนับถือศาสนา และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

#### ข้อจำกัดและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นั้น รัฐจะเข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวม สิทธิเสรีภาพจะมีขอบเขตอย่างไรขึ้นอยู่กับปรัชญาหรือลัทธิการปกครองของสังคมแต่ละสังคม ส่วนการบังคับใช้โดยทั่วไปแล้ว สิทธิเสรีภาพที่ปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ มีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

1) สิทธิที่สมบูรณ์ หมายความว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิไว้ อย่างไรก็ดี รัฐจะจำกัดสิทธินั้นไม่ได้ สิทธิเช่นนี้ส่วนมากจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจ เช่น สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา รัฐจะทำการใดอันเป็นการรุกรานสิทธิ หรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมีควรมิได้ของประชาชนมิได้

2) สิทธิที่มีเงื่อนไข คือ สิทธินั้นอาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดโดยกฎหมาย เช่น กฎหมาย

<sup>10</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์ “กฎหมายมหาชน : วัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย” พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ วิญญูชน 2557 หน้า 280

<sup>11</sup>วารี นาสกุล “หลักกฎหมายมหาชน” พิมพ์ครั้งที่ 2 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น โรงพิมพ์เดือนตุลา 2551 หน้า 77

หรือรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น เป็นต้นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าประชาชนมีสิทธิบริบูรณ์ในทรัพย์สินแต่อาจถูกจำกัดได้ แต่การจำกัดต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์และภายในกำหนดระยะเวลา อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องมีขอบเขตจำกัด จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจเจกชนทุกคน มีแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ การที่มีรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล อาจเป็นการรับรองและคุ้มครองโดยมีเงื่อนไขก็ได้ โดยมีบทบัญญัติทั่วไป เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็ยินยอมให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ตามกฎหมายธรรมดาที่รัฐบัญญัติขึ้น

## 1.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมนั้น วงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ และนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ. 1835 ถึง 1922) ซึ่งเขียนหนังสือที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ. 1885) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและที่สำคัญคือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใด ย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหารไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย แนวความคิดนี้ ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบัน<sup>12</sup>

<sup>12</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” หน้า 427-443

Professor Albert Venn Dicey ค.ศ. 1885 ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) จะต้อง มีหลัก 3 ประการ คือ<sup>13</sup>

1) บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษหรือทำให้เสียหาย เว้นแต่จะมีการฝ่าฝืนกฎหมาย  
ธรรมดาซึ่งยอมรับบังคับใช้โดยศาลธรรมดา หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องไม่ให้การปกครองมีการใช้  
ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

2) บุคคลทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ในบังคับกฎหมายธรรมดาโดยเท่าเทียมกันและ  
อยู่ในเขตอำนาจของศาลธรรมดา

3) สิทธิเสรีภาพจะต้องเป็นผลมาจากกฎหมายธรรมดา ที่ศาลธรรมดายอมรับมา  
บังคับใช้ มิใช่มาจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

Lon L. Fuller ค.ศ. 1964 กล่าวว่า การใช้กฎหมายจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะของ  
ระบบกฎหมาย โดยกฎหมายต้องมีหลักศีลธรรมภายใน (inner morality of law) เป็นหลักยึดของ  
กฎหมายต่างๆ อีกชั้น ซึ่งศีลธรรมภายในมีองค์ประกอบ 8 ประการ คือ<sup>14</sup>

- 1) เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เหมาะสม
- 2) มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วไป
- 3) การไม่ใช้บังคับย้อนหลังโดยผิดหลักการ
- 4) มีบทบัญญัติที่กระจ่างชัดเจน
- 5) ไม่มีการวางหลักที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น
- 6) ไม่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
- 7) ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควร และ
- 8) มีความสอดคล้องระหว่างการกระทำของเจ้าหน้าที่กับบทบัญญัติของกฎหมาย

Heinrich Siedentopf ค.ศ. 1993 กล่าวว่า หลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักการ  
สำคัญ คือ<sup>15</sup>

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการคานและดุลอำนาจกันในการดำเนินการ  
ปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน

<sup>13</sup>ปัญญา อุดชาชน รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบ  
การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 สำนักงานเลขาธิการ  
วุฒิสภา มีนาคม 2549 หน้า 18

<sup>14</sup>ปัญญา อุดชาชน เรื่องเดียวกัน หน้า 18

<sup>15</sup>ปัญญา อุดชาชน เรื่องเดียวกัน หน้า 20

2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง โดยการใช้อำนาจต้องมีฐานตามกฎหมายและมีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนด ทั้งในแง่สาระบัญญัติและวิธีพิจารณา

3) สิทธิขั้นพื้นฐาน (basic rights) จะต้องได้รับความคุ้มครอง

หลักนิติธรรมมีความหมายหลากหลายตามความเห็นของนักวิชาการแต่ละท่าน แต่โดยภาพรวมแล้ว เป็นการก่อรูปร่างขึ้นเป็นหลักการปกครอง โดยกฎหมายก่อให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์และกรณี ที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งในรัฐที่ถือว่าเป็นรัฐของประชาชน อาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมได้ ดังนี้<sup>16</sup>

1) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (supremacy of law) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหาร และอำนาจตุลาการ ต้องมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันและไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเพื่อป้องกันมิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลเดียวจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มี การคานอำนาจ และถ่วงดุลอำนาจอันเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

3) การมีกฎหมายที่ดี (good law) ในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย

(1) ในแง่ของการจัดให้มีกฎหมายต้องมีความชัดเจน (Clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง

(2) ในแง่ทางสาระของกฎหมาย เน้นอนว่ากฎหมายมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม และความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์และการปฏิบัติหน้าที่เป็นธรรมความเป็นธรรมในสาระนี้จึงสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอมิให้ต้องเสียเปรียบ หรือมิให้โอกาส โดยความเป็นจริงทางเศรษฐกิจหรือสังคมสร้างความเหลื่อมล้ำแก่ผู้ที่มีโอกาสน้อยกว่าจนเกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน จึงยอมเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

<sup>16</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร จีระจักรพิมพ์ 2540

4) การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์เอกชน ดังนั้น การใช้อำนาจนั้นต้องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจต้องอยู่ในบังคับของการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมือง

5) ความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility) เพื่อรักษาคู่ครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ แต่ตั้งอยู่บนฐานของความเท่าเทียมกันความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ได้ ดังนั้น กรณีที่รัฐก่อให้เกิดเอกชนคนใดเสียหาย ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องทำให้เอกชนคนใดเสียหาย รัฐจะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นตามที่เป็นครม

6) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลในกรณี queเห็นว่ามีการใช้อำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม แต่ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาคดีก็ต้องจัดตั้งตามความเหมาะสมตามความชำนาญเฉพาะด้าน และในขณะเดียวกันการพิจารณาคดีของศาลต้องเป็นไปตามข้อจำกัดโดยสภาพองค์กรศาลที่จะพิจารณาได้

7) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน พื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต่างต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### 1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจในรัฐที่ปกครองโดยถือเอากฎหมายและความยุติธรรมเป็นใหญ่หรือนิติรัฐ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้จะถือว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นองค์ประกอบของความเป็นนิติรัฐ แต่เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์แล้วจะพบว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจเก่าแก่กว่าแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐ<sup>17</sup> ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกรวมให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กร

<sup>17</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่องหลักนิติรัฐ หน้า 8

ที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้  
อำนาจตุลาการ<sup>18</sup>

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐใน  
ระบอบประชาธิปไตย จะยึดหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ “หลักประชาธิปไตย” (Democracy) และ  
“หลักนิติรัฐ” (Legal State) ซึ่งมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันในลักษณะที่เอื้อและส่งเสริมสนับสนุน  
ต่อกัน กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ ขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็ส่งเสริม  
สนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย โดยหลักนิติรัฐถือได้ว่าเป็นหลักใหญ่และเป็นหลักการพื้นฐาน  
ที่สำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการบริหารประเทศ อันประกอบไปด้วยหลักการคุ้มครอง  
สิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักการ  
แบ่งแยกอำนาจ ประเทศไทยซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ได้นำหลักการดังกล่าวนี้  
มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงถือเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่มีที่มา  
จากประชาชน มิใช่มาจากบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มเดียว ฉะนั้น การที่จะดำเนินการใดๆ จะต้อง  
เป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ จะกระทำการใดๆ นอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ นั่นก็คือ  
ในการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องสามารถถูกตรวจสอบและควบคุมได้<sup>19</sup>

มองเตสกีเออ (Baron De Montesquieu ค.ศ. 1689-1755) หรืออีกชื่อหนึ่งว่า Montesquieu,  
Charles De Secondat นักเขียนและนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส เกิดที่เมืองบอร์โดซ์ (Bordeaux) ในตระกูลผู้ดี  
และเป็นขุนนางนักเสรีนิยม Montesquieu ได้เขียนหนังสือไว้หลายเล่มด้วยกัน แต่เล่มที่มีชื่อเสียง  
มากที่สุด คือ “L' Esprit des Lois” ซึ่งได้กล่าวถึงเสรีภาพอันเป็นจุดประสงค์ของการมีรัฐบาลว่า การจะ  
มีเสรีภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจในการปกครอง แต่จะขึ้นอยู่กับสภาพของการใช้อำนาจ  
อำนาจนี้ต้องมีความอ่อนตัวเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจเกินสมควร Montesquieu ยังได้กล่าวว่า “เป็น  
ประสบการณ์มาตลอดว่าคนทุกคนที่มีอำนาจ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจเกินสมควรทั้งสิ้น เว้นแต่เขา  
จะพบกับข้อจำกัดของอำนาจ” ซึ่งหมายถึง สิ่งที่จะยับยั้งอำนาจได้ ก็คือ อำนาจนั่นเอง<sup>20</sup> Montesquieu  
ได้รับอิทธิพลทางความคิดในเรื่องการจำกัดอำนาจมาจาก John Locke ความคิดของ Montesquieu  
ที่สำคัญ ปรากฏอยู่ในหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Sprit of the Laws)” ในหนังสือ  
ดังกล่าวได้อธิบายแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจเพื่อจำกัดอำนาจ

<sup>18</sup>วรเจตน์ ภาคีรัฐ “บทความทางวิชาการ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” หน้า 55

<sup>19</sup>สุวิมล อ้วนล้ำ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ของคณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาธรรมคณาจารย์ 2548 หน้า 15-16

<sup>20</sup>กูริชญา วัฒนรุ่ง ประชญาและพัฒนการกฎหมายมหาชน กรุงเทพฯ วิทยุชน 2543 หน้า 110-111



ผู้ปกครอง เพราะ Montesquieu เห็นว่า มนุษย์ทั้งหลายมีแนวโน้มจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าวจึงต้องจัดให้มีการแย่งแยกอำนาจ<sup>21</sup> ซึ่งเขาเชื่อว่าการแย่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจะเป็นทางที่นำมาซึ่งการปกครองที่อ่อนตัวและมีเสถียรภาพที่สุด โดยกล่าวว่า ในทุกรัฐจะต้องมีอำนาจอยู่ 3 อย่างคือ “อำนาจนิติบัญญัติ” เป็นอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในระยะเวลาหนึ่งหรือเป็นการถาวรตลอดไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้วด้วย “อำนาจบริหาร” ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน หมายถึงอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการทำสงคราม การส่งทูตไปประจำต่างประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน และการป้องกันประเทศ และ “อำนาจตุลาการ หรืออำนาจบริหารสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง” หมายถึง อำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน<sup>22</sup>

Montesquieu กล่าวว่า “เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมารวมอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรเพียงองค์กรเดียวเสถียรภาพก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย และถ้าอำนาจตัดสินไม่ได้ถูกแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารก็จะเกิดเสถียรภาพไม่ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น **รัฐบาลที่ดีจึงต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจถูกใช้โดยองค์กรที่ต่างกัน** เพราะจะไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้”<sup>23</sup> โดยให้อำนาจทั้ง 3 อำนาจแยกเป็นอิสระออกจากกัน และให้แต่ละฝ่ายคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and Balance) ทั้งนี้ Montesquieu เห็นว่า หลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพนั้น ไม่ได้อยู่ที่การปกครองแบบประชาธิปไตยแต่อยู่ที่รูปแบบรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด คำสอนดังกล่าวเรียกว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ซึ่งเป็นรากฐานของหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) เพราะถ้าไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ การใช้กฎหมายจะเลื่อนลอยไม่ศักดิ์สิทธิ์ เพราะอำนาจทั้งหลายรวมศูนย์อยู่ที่คนเดียวหรือองค์กรเดียว ซึ่งมีแนวโน้มจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ<sup>24</sup> และนอกจากนี้ Montesquieu ยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน<sup>25</sup>

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กร

<sup>21</sup> สมยศ เชื้อไทย นิติปรัชญาเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 12 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ วิทยุชน 2552 หน้า 103

<sup>22</sup> ภิรัชญา วัฒนรุ่ง ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน หน้า 111

<sup>23</sup> ภิรัชญา วัฒนรุ่ง เรื่องเดียวกัน หน้า 111

<sup>24</sup> สมยศ เชื้อไทย นิติปรัชญาเบื้องต้น หน้า 103

<sup>25</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ วิทยุชน 2550 หน้า 212-213

ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (personelle Gewaltenteilung) ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วยโดยวิธี การแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ (funktionelle Gewaltenteilung) และในแง่ของตัวบุคคล (personelle Gewaltenteilung) แล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จในขณะเดียวกันก็จะไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิงด้วย สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ<sup>26</sup>

ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวความคิดของ Montesquieu เป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าหนึ่งอำนาจ และใช้อำนาจภายในขอบเขตที่มีอยู่จำกัด มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และการคานอำนาจขององค์กรอื่นเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือการใช้อำนาจเด็ดขาด ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งแนวคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นรากฐานของหลักกฎหมายมหาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตยมาจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของอำนาจหน้าที่ของทั้ง 3 ส่วนนั้น จะเน้นในเรื่องของการใช้อำนาจเฉพาะที่ตนต้องปฏิบัติ และจำกัดอำนาจแต่ละอำนาจไม่ให้ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน โดยแต่ละส่วนทำหน้าที่แตกต่างกันออกไปไม่มีการแบ่งใช้อำนาจของอีกส่วนหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วมิได้หมายความว่าอำนาจในแต่ละส่วนจะไม่มีความสัมพันธ์กัน และยังคงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องและถ่วงดุลอำนาจกันของทั้งสามส่วนด้วย เนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยในระบบการปกครองที่ไม่มีกรแบ่งแยกอำนาจหรือไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ

#### 1.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (check and balance)

หลักการถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวความคิดจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้มีการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอริปไตยทั้งสามองค์กร

<sup>26</sup>บรรเจิด สีคะเนติ “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” 20 ธันวาคม 2547 คั่นคืน 19 มีนาคม 2560

ซึ่งแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจ มีผลให้องค์กรแต่ละองค์กรต่างมีอิสระและไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใด แต่หลักการดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงได้มีการกำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจขึ้นระหว่างองค์กร ประเทศที่เป็นนิติรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง และนำเอาหลักนิติรัฐ และหลักการแบ่งแยกอำนาจไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดโครงสร้างทางการปกครอง โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรอำนาจแยกจากกันอย่างชัดเจนแต่การแบ่งแยกองค์กร ผู้ใช้อำนาจดังกล่าวออกจากกัน อาจทำให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจอย่างไม่สอดคล้องกันจนอาจเกิดผลเสียหายกับประเทศชาติได้ จึงต้องมีการให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันพร้อมๆ กับการป้องกันมิให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งหลักสำคัญของหลักการถ่วงดุลอำนาจ ก็คือ ต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้<sup>27</sup>

ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ ได้อธิบายถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) เอาไว้ดังนี้

“การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หมายถึง วิธีการที่ให้องค์กรต่างๆ ของรัฐบาลสามารถดำเนินการและยับยั้งได้ในการใช้อำนาจของตนตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ แต่ละองค์กรได้รับอำนาจตามกฎหมาย แต่เมื่อจะใช้อำนาจนั้นก็ต้องยอมให้หน่วยอำนาจอื่นๆ เข้ามายับยั้งหรือจำกัดได้ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยอำนาจนั้นๆ ใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ การยับยั้งอำนาจ คือ การทำให้การใช้อำนาจไม่มีผล เช่น หน่วยอำนาจหนึ่งใช้อำนาจไปแล้ว แต่ถูกหน่วยอำนาจอื่นยับยั้งทำให้การใช้อำนาจนั้นไม่เป็นผลหรือไม่เกิดผล

การถ่วงดุลอำนาจ คือ การที่ยอมให้หน่วยอำนาจหนึ่งมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจร่วมกับอีกหน่วยอำนาจหนึ่ง เช่น หน่วยอำนาจหนึ่งจะใช้อำนาจก็ต้องให้หน่วยอำนาจอื่นยินยอมด้วย

หลักการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ จึงเป็นเสมือนอุปกรณ์หรือกลไกที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลแบบประชาธิปไตย และมักจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจนั้นอาจกระทำได้ในระหว่างหน่วยอำนาจ หรืออาจเป็นไปภายในหน่วยอำนาจนั้นๆ”<sup>28</sup>

หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และการแบ่งแยกอำนาจ เป็นทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

<sup>27</sup> กัลยา สวนโพธิ์ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2556 หน้า 20

<sup>28</sup> สุวิมล อ้วนล่า การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน้า 17-18

มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีการคานและดุลอำนาจภายใต้การตรวจสอบโดยองค์กรอื่นด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ส่วน ป.ป.ช. ก็จะตรวจสอบการทำหน้าที่โดยองค์กรอื่น เช่น วุฒิสภา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>29</sup>

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจนี้มีได้มุ่งการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามส่วนออกจากกันอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด หากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีการใช้อำนาจมากเกินไป ก็ย่อมจะถูกองค์กรอื่นตรวจสอบการใช้อำนาจต่างได้เช่นกัน ซึ่งถือเป็นการคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อเป็นการป้องกันมิให้องค์กรใดใช้อำนาจหลายๆ อย่างรวมกันเพราะจะทำให้มีอำนาจมากเกินไป

### 1.5 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>30</sup>

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ มีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบ

<sup>29</sup> สรรเสริญพล ธีราสาสน์ ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หน้า 10

<sup>30</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ “บททบทวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” 20 ธันวาคม 2547

กระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือ หลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องแย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

## 2. การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ปัจจุบันองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิอำนาจตามกฎหมายเหนือประชาชนในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และองค์กรต่างๆ ของรัฐประชาธิปไตย จึงเป็นระบบที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้<sup>31</sup>

การควบคุมจึงถือเป็นมาตรการที่สำคัญที่ใช้ในการบังคับหรือใช้สำหรับกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการงานต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น สามารถจำแนกได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

### 2.1 การควบคุมตรวจสอบภายในระบบราชการ

แบ่งได้ 2 วิธี คือ การควบคุมแบบเป็นทางการ และการควบคุมแบบไม่เป็นทางการ ดังนี้<sup>32</sup>

1) การควบคุมแบบเป็นทางการ เป็นการควบคุมตามหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance powers) คือ การควบคุมดูแลการบริหารราชการโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

2) การควบคุมแบบไม่เป็นทางการ เป็นการควบคุมความประพฤติภายในหรือควบคุมความรับผิดชอบในตัวข้าราชการ โดยใช้จรรยาวิชาชีพ ความมีมโนธรรม จริยธรรม ความสำนึกทางศีลธรรม และศักดิ์ศรีของแต่ละบุคคล

<sup>31</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณ โฉน ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กรุงเทพมหานคร สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2538 หน้า 67

<sup>32</sup>สุวิมล อ้วนล้ำ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน้า 23-25

## 2.2 ความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เนื่องจากอำนาจรัฐมีมากและใช้อำนาจเหนือประชาชนในทุกเรื่อง ดังนั้น องค์การตรวจสอบ ที่ไม่ครบถ้วนก็ดี หรือไม่มีอิสระแท้จริงก็ดี ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้หมด รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงพยายามเพิ่มระบบการตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริงและไม่ซ้ำซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกัน

ดังนั้น ระบบควบคุมการใช้อำนาจที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญทุกประเภทให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และต้องมีหลักการที่ดี<sup>33</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แบ่งการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ แบ่งเป็น 3 ประเภท

1) การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครองขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวก เป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

2) การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ภายหลังการดำเนินการ โดยองค์กรภายนอกที่ควบคุม ได้แก่

- (1) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) ตุลาการ โดยการฟ้องร้องต่อ
- (4) ศาลปกครอง
- (5) ผู้ตรวจการรัฐสภา

3) การแยกการตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหาโดยตลอด คือการพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมือง ซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัด กลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐาน (ใบเสร็จ) ที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไปยังคงอ้างความไม่มีหลักฐานทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ และในการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริต และคน

<sup>33</sup>วัชรพงษ์ ลาดสุวรรณ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับศึกษาการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองไทย วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547 หน้า 20

ส่วนใหญ่คล้ายตาม แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่มี การพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไปและคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทินโดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมืองและการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายออกจากกัน<sup>34</sup>

### 2.3 การตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ<sup>35</sup>

การตรวจสอบความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ เป็นอีกมิติหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ เนื่องจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นปัญหาสำคัญของประวัติการเมืองการปกครองไทยมาช้านาน ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้เป็นเงื่อนไขหรือเหตุสำคัญของการยึดอำนาจ หรือการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศหลายครั้ง การตรวจสอบความสุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระบวนการในการตรวจสอบความสุจริตและความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐมีกระบวนการสำคัญ 2 ประการ คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

**2.3.1 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง** ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรรัฐที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ไต่สวนและทำรายงานเสนอความเห็นต่อวุฒิสภา เพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอน โดยมติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปีอีกด้วย

<sup>34</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณโณ ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หน้า 31-32

<sup>35</sup>นพดล เสงเจริญ “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ” รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 6 กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2550 หน้า 28-30

**2.3.2 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** เป็นส่วนหนึ่งของ ศาลยุติธรรมที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำสั่ง และคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังสร้างระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่มีประสิทธิภาพและสภาพบังคับมากขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบกรณีของการร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

### 3. หลักการบังคับใช้กฎหมาย

ในการบริหารหรือปกครองประเทศโดยรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งกำลัง (force) และอำนาจ (power) ควบคู่กันไป ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนานาประการ โดยมีกฎหมายสนับสนุนรองรับและกำหนดขอบเขตในการใช้กำลัง (force) และอำนาจ (power) ให้เป็นไปโดยชอบธรรม (legitimacy) กฎหมายจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่รัฐนำมาใช้อ้างเพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่อยู่ใต้การปกครอง กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นกรอบที่สมาชิกในสังคมทุกคนแม้แต่ผู้ใช้อำนาจปกครองต้องผูกพันและปฏิบัติตาม โดยทั่วไปกฎหมายจะมีอำนาจบังคับแก่สมาชิกในสังคมทันทีเมื่อผ่านขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ ทางนิติบัญญัติและรัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นลักษณะร่วมกับกฎหมายเหล่านี้เพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคม มิให้เบี่ยงเบนออกจากกติกาอันเป็นแนวปกติของสังคม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบของกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็นสภาพบังคับทางอาญาที่นักกฎหมายคุ้นเคยกันดีในลักษณะโทษทางอาญา (punishment) หรือเป็นสภาพบังคับในทางเสียหายโดยการป้องกัน (prevention) ผลร้ายที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นสภาพบังคับในทางเสียหายพลเสีย



โดยตรง โดยมีองค์กรของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้ (enforcement) กฎหมายเหล่านี้<sup>36</sup>

การบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน อยู่ภายใต้หลักการและเหตุผลเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบแก่สังคม โดยการบังคับใช้กฎหมายนั้นย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และรัฐสามารถดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนภายใต้หลักเกณฑ์ของการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายจะเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างยิ่งก็ต่อเมื่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมีความชัดเจนสามารถสนองตอบต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดได้อย่างแท้จริง รวมทั้ง บุคลากรผู้บังคับใช้กฎหมายเอง ต้องมีความรู้ความสามารถมีความขยันขันแข็งต่อการทำงาน มีความซื่อสัตย์และรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนอย่างแท้จริง เมื่อองค์ประกอบทั้งสองส่วนมีประสิทธิภาพแล้วก็จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นดำเนินไปในแนวทางที่เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุด<sup>37</sup>

การบังคับกฎหมาย (law enforcement) จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาพ กล่าวคือ เมื่อพบว่ามีกรณีละเมิดข้อบัญญัติของกฎหมายขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รอช้าต่อการเข้าดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายนั้น จะมีผลต่อจิตใจของผู้กระทำผิดและบุคคลอื่นๆ กำลังจะเอาเยี่ยงอย่างเกิดความเกรงกลัวต่อการประพฤติดี หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายและเป็นผลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคม<sup>38</sup> และเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดต่อการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละประเภทที่นำมาใช้อย่างละเอียดเสียก่อนเพราะสภาพบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน

มาตรการที่เป็นสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบของการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีได้หลายลักษณะ ในแต่ละลักษณะมีจุดมุ่งหมายและผลที่แตกต่างกัน สภาพ

<sup>36</sup> วัชรพงษ์ ลาดสุวรรณ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับศึกษาการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองไทย หน้า 8

<sup>37</sup> วัชรพงษ์ บุญโยภาส และคณะ รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน้า 14

<sup>38</sup> วัชรพงษ์ ลาดสุวรรณ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับศึกษาการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองไทย หน้า 10

บังคับบางลักษณะก็มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตามและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย เพราะกลัวว่าจะถูกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งเป็นมาตรการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ ทั้งในด้านจิตวิทยา สังคมวิทยา สถาบบังคับบางลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน (preventive) มิให้เกิดผลร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น จัดว่าเป็นกฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งได้ตราขึ้นในลักษณะที่มีการกำหนดโทษในการถอดถอนออกจากตำแหน่งและอาจมีโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ เพื่อคุ้มครองให้ปลอดภัยจากเหตุเดือนร้อนรำคาญและความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินต่างๆ และเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้คงไว้ซึ่งคุณภาพอันเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น การใช้ดุลพินิจ บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการดุลพินิจเพื่อการตัดสินใจระหว่างความปลอดภัยของสังคมกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนที่จะต้องถูกจำกัดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในสังคม<sup>39</sup>

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพก่อนข้างสูงนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นกฎหมายประเภทที่เปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งกฎหมายนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับได้อย่างที่เรียกว่า “ตามอำเภอใจ” โดยไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือหลักสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน (fundamental rights) หรือสิทธิในการป้องกันหรือโต้แย้งจากผู้ต้องหาหรือจำเลยแต่อย่างใด การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่นั้น นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สามารถอาศัยช่องทางดังกล่าวของกฎหมายกอบโกยหรือหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างขาดความเสมอภาพและเท่าเทียมกันในสังคม

#### 4. แนวคิดของการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption)<sup>40</sup>

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีมาไม่น้อยกว่า 500 ปี และมีมาในทุกยุคทุกสมัย จนอาจเรียกได้ว่าเป็นโรคคอร์รัปชัน แต่ก็คงเป็นการทุจริตแบบฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มักจะเกิดขึ้นในวงราชการเป็นส่วนมาก ในปัจจุบันเป็นปัญหาที่กำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น สาเหตุเนื่องมาจาก

<sup>39</sup> วัชรพงษ์ ลาดสุวรรณ เรื่องเดียวกัน หน้า 12

<sup>40</sup> ฐานันท์ วรรณโกวิท วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ ประสพการจากการฝึกอบรม เส้นทางคอร์รัปชัน ๑ มหาวิทยาลัยตูลูส 1 คาปีโตล (Universitev Toulouse 1 Capitole) สาธารณรัฐฝรั่งเศส หน้า 41-47

สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงและมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น รูปแบบหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน จึงมีการพัฒนาไปจนเป็นการทุจริตในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ความหมายของการทุจริตและคอร์รัปชัน หากพิจารณาคำว่า “คอร์รัปชัน” เป็นคำในภาษาต่างประเทศ ได้แก่ “Corrumpere” หมายถึง การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่าหรือไม่ดีเท่ากฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย และตามพจนานุกรมต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้มากมายเช่นกัน ดังนี้

คำว่า “Corruption” มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน หมายถึง การทำลาย การละเมิดกฎหมายและจริยธรรม รวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำด้วย Webster’s New World Dictionary of the American Language อธิบายไว้ว่า “Corruption” มาจากภาษาอังกฤษสมัยกลางและภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่า รากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Corruptio” มีคำแปลและความหมายหลายนัย คือ การเปลี่ยนแปลง และการผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำการกลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม การกินสินบน เลื่อมสลายหรือเน่าเปื่อยสิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด เป็นต้น

ตามคำแปลอย่างไม่เป็นทางการในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร “Corruption” นั้น หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำหลายลักษณะ เช่น การให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต การเข้ามามีส่วนได้เสียสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การให้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูง หรือแก่ญาติพี่น้อง การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เป็นอันกล่าวได้ว่า ในขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างกันในเรื่องของสภาพวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในประเทศต่างๆ

จากคำนิยามของคำว่า “คอร์รัปชัน” ดังกล่าว เห็นได้ว่าพฤติกรรมคอร์รัปชันอาจแพร่ขยายไปถึงพฤติกรรมในองค์กรภาคธุรกิจต่างๆ ด้วย ทำให้ปัญหาคอร์รัปชันมิใช่ปัญหาเฉพาะระดับภายในของแต่ละประเทศเท่านั้น ยังเป็นปัญหาที่นานาประเทศจะต้องร่วมมือกันแก้ไข

นักวิชาการได้ให้แนวความคิดเรื่องการคอร์รัปชันว่า การแสวงผลประโยชน์โดยมิได้จำกัดเฉพาะตัวเงินหรือทรัพย์สิน อาจเป็นประโยชน์อย่างอื่นด้วย เช่น การมอบหุ้นไม่ระบุชื่อผู้ถือ หรือการได้รับส่วนลดในการซื้อสินค้าหรือบริการ การพาไปท่องเที่ยวโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีนักกฎหมายหรือนักวิชาการต่างประเทศที่นิยามคำว่า ทุจริตคอร์รัปชันไว้แตกต่างกันไป กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1931 J.J.Senturia ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “คอร์รัปชัน” ไว้คือ การใช้อำนาจสาธารณะโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งต่อมานักวิชาการหลายคนมีความเห็นคำว่า “คอร์รัปชัน” กับคำว่า “การให้สินบน” มีความหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะในวงราชการแต่ควรรวมถึงภาคเอกชนด้วย

#### 4.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีวิวัฒนาการมาจากอดีต ที่อาจจะนำไปสู่สาเหตุของการกระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการและทฤษฎีการทุจริต

##### 4.1.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์

เนื่องจากโครงสร้างของสังคมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยในความเท่าเทียมกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่า จะเป็นผู้ให้ทางด้านวัตถุ และฝ่ายที่มีฐานะด้อยกว่าจะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี ซึ่งเรียกว่าระบบอุปถัมภ์

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวมีองค์ประกอบของความเป็นมิตรรวมอยู่ด้วย แต่เป็นมิตรที่ขาดคุณภาพ คือ อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เพื่อใช้ในการแสวงหาประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดหรือมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการคอร์รัปชัน เนื่องจากระบบอุปถัมภ์เป็นระบบซึ่งมีการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกัน ทำให้เกิดพวกพ้องในองค์กรทำให้ง่ายต่อการเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบและยากต่อการตรวจสอบ

##### 4.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์ เป็นการเน้นย้ำความต้องการของมนุษย์ซึ่งมีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด ความต้องการพื้นฐาน คือความต้องการทางกายภาพและชีวภาพ และความต้องการระดับสูง คือความต้องการที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้นการจัดอันดับความต้องการจึงเริ่มต้นจากลำดับชั้นสูงสุดไปต่ำสุด ดังนี้

- 1) ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุด หรือความต้องการประจักษ์ตน
- 2) ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับ
- 3) ความต้องการในสังคม ความรักและความเป็นเจ้าของ
- 4) ความต้องการในความปลอดภัยและความมั่นคง
- 5) ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ

ความต้องการเหล่านี้ของมนุษย์ก่อให้เกิดการทุจริตขึ้น เนื่องจากต้องการจะตอบสนองความต้องการของตนเอง ไม่ว่าจะทรัพย์สินหรือเงินทองซึ่งเป็นส่วนประกอบที่เกิดเป็นการทุจริตขึ้น

#### 4.1.3 ทฤษฎีการทุจริต

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัย 3 ประการ คือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งที่เร้าหรือบีบบังคับเร้า หากขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปก็ไม่สามารถเกิดเป็นทฤษฎีนี้ได้

1) ความไม่ซื่อสัตย์ เมื่อมนุษย์ยังมีความต้องการ ความโลภ แม้อุทิศด้วยจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมายก็ตาม ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้ตนเองอยู่รอด เมื่อมีโอกาสที่จะกระทำความผิดได้ง่ายแล้วทัศนคติในการกระทำความผิดก็จะคิดว่าไม่เป็นสิ่งร้ายแรง ดังนั้น ความไม่ซื่อสัตย์จึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการก่อให้เกิดบุคคลทุจริตเพื่อต้องการสิ่งตอบแทน หรือผลประโยชน์ เช่น ทรัพย์สิน ชื่อเสียง เป็นต้น

2) โอกาส ผู้กระทำความผิดพยายามที่จะหาโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสที่เข้าวนต่อการทุจริตย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นกว่าโอกาสที่ไม่เปิดช่องนโยบายของฝ่ายบริหารจัดการที่ไม่มีระบบเพียงพอต่อการที่รับคนไม่ซื่อสัตย์เข้ามาทำงาน ดังนั้น การควบคุมด้วยกลไกภายในจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นการลดโอกาสของบุคคลในการกระทำความผิด

3) การจงใจเป็นองค์ประกอบข้อสุดท้ายที่มีความสำคัญ เนื่องจากการทำความเข้าใจถึงมูลเหตุจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริตจะนำไปสู่การหามาตรการในการป้องกันการทุจริตด้วย

#### 4.1.4 ประเภทของการจูงใจให้บุคคลกระทำการทุจริต สามารถจำแนกได้ ดังนี้

- 1) มีความทะเยอทะยานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด
- 2) บรรณานจะยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเพื่อทัดเทียมบุคคลในสังคม
- 3) ปัญหาทางการเงิน ซึ่งต่อเนื่องมาจากปัญหาการพนัน หรือความเจ็บป่วย
- 4) การกระทำเพื่ออยากเด่น
- 5) ความต้องการที่จะแก้แค้นซึ่งอาจมาจากผู้บังคับบัญชา
- 6) ทำเพื่ออุศมคติของตนเอง

#### 4.2 รูปแบบการคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันไม่ได้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีหลายรูปแบบ (Form) ขึ้นอยู่กับตัวแสดง (Actors) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ จำนวนเงิน กลวิธี (Techniques)

และวัฒนธรรม ความหลากหลายของรูปแบบการคอร์รัปชันจะเห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นหากพิจารณาจากรูปแบบธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมาย และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม การทุจริตคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบ ประกอบไปด้วยสิ่งต่อไปนี้

1) การยักยอก (Embezzlement) ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน

2) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อยเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ธุรกิจเอกชนให้สินบน (bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำหรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์

3) การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)

4) การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)

5) การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider trading)

6) การฟอกเงิน (Money laundering)

7) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก

8) การเอื้อประโยชน์

การคอร์รัปชันจำแนกออกเป็น 4 ด้าน<sup>41</sup> ดังนี้

1) ด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน คอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ เป็นเรื่องของการรับเงินหรือสิ่งมีค่าเป็นเงินสำหรับการกระทำบางอย่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่จะต้องทำอยู่แล้ว หรือจะต้องงดการกระทำอยู่แล้ว ดังนี้คอร์รัปชันจึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากข้อบัญญัติที่ได้รับมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ซึ่งได้แก่ การรับสินบน การใช้ระบบพวกพ้องและการใช้อำนาจงบประมาณแผ่นดินอย่างผิดกฎหมาย

2) ด้านที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม คอร์รัปชัน หมายถึง การกระทำของผู้มีอำนาจที่ถูกชักนำด้วยเงินหรือสิ่งตอบแทนอื่น ซึ่งไม่พึงจะมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย โดยให้ประโยชน์แก่ผู้ที่ทำให้สิ่งตอบแทนนั้น ทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมได้รับความเสียหาย ซึ่งผลประโยชน์ที่ผู้คอร์รัปชันจะได้รับ ได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ การได้รับการยอมรับนับถือ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

<sup>41</sup>วิจิตร งามละม่อม “แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน” วันจันทร์ที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2558 คั่นคืน 10 เมษายน

3) ด้านกฎหมาย คอรัปชั่นตามกฎหมาย หมายถึง คอรัปชั่นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่นคงส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้นๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำซึ่งผิดกฎหมาย แต่ก็มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าความหมายตามกฎหมายดังกล่าว ไม่มีความครอบคลุมเพียงพอสำหรับกฎหมายไทย คอรัปชั่นจะมีความหมายตรงกับคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” หรือ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง”

4) ด้านศีลธรรม คอรัปชั่น หมายถึง การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่งศีลธรรมในเรื่องต่างๆ

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

“องค์กรอิสระ” หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง<sup>42</sup>

ในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตย ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มานานแล้ว โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจัดเป็นสถาบันทางการบริการ (Institutions Administrative) เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมีข้อจำกัดเนื่องจากมีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับประเทศไทย องค์กรอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองฝ่ายราชการต่างๆ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย เนื่องจากระบบเดิม องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการ

<sup>42</sup> นพดล เสงเจริญ “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ” หน้า 9-10

ตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไก การตรวจสอบการใช้ อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจรัฐเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นก็คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริม ช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรบงาบจากฝ่าย การเมือง<sup>43</sup>

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้เป็นกลไกการบริหารของรัฐสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดในการ แก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบริหารที่นับว่าเป็นปัญหาพร้อมกันประการใหญ่ๆ นั่นคือ ปัญหาอันเกิด จากความล่าช้าในการตัดสินใจเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมมักจะยึดติดกับกฎหมาย โดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ๆ ซึ่งมิ ความสลับซับซ้อนและต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองอย่างสูง และในประการสุดท้าย คือ ปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ ส่วนรวมของรัฐ และในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร ความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรของรัฐ ที่เป็นอิสระในประเทศไทยก็เพราะ โครงสร้างระบบการบริหารของประเทศไทยยังยึดติดอยู่กับระบบ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน การจัดลำดับชั้น ของอำนาจหน้าที่ให้ลดหลั่นกันลงมา และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหาร เป็นไปด้วยความล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะ ที่มองผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่ รัฐไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการในการให้บริการสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>44</sup>

ความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรอิสระ ได้แก่<sup>45</sup>

1) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่าย ตุลาการ ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย ตามหลักนิติรัฐ ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักนิติรัฐ ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

<sup>43</sup>กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ Constitutional Law พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม 2552 หน้า 251-252

<sup>44</sup>วัชรพงษ์ ลาดสุวรรณ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับศึกษาการตรวจสอบทรัพย์สิน ของนักการเมืองไทย หน้า 17-18

<sup>45</sup>กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ Constitutional Law หน้า 252



ประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือ องค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

2) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

3) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

4) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

5) ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความอิสระ และเป็นกลางสามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

องค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านการตรวจสอบนอกจากจะต้องประกอบด้วยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมแล้ว สิ่งที่ต้องถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้งานของผู้ตรวจสอบเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด นั่นก็คือ บุคคลที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบจะต้องเป็นบุคคลที่มีเสรีภาพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงและปราศจากอิทธิพลใดๆ ที่จะเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการตัดสินใจที่จะเลือกตรวจสอบหน่วยงาน การตัดสินใจที่จะเลือกตรวจสอบเฉพาะตัวบุคคลขององค์กร หรือแม้แต่การพิจารณาตัดสินว่าหน่วยงานหรือบุคคลที่ได้ทำการตรวจสอบมีความผิดฐานกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้

ดังนั้น องค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบที่คืบคลานจึงต้องมีลักษณะที่สำคัญ นั่นก็คือความเป็น “อิสระ” ในการที่จะตรวจสอบหรือควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำนั้นเอง โดยการที่ผู้ตรวจสอบจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่หรือไม่เพียงใดนั้น ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ<sup>46</sup>

1) สิทธิที่จะเข้าถึง (The Right to Access) หมายถึงว่า หน่วยงานตรวจสอบจะต้อง

<sup>46</sup>ศุวิมล อ้วนลำ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน้า 29-30

ได้รับสิทธิ หรือจะต้องได้รับมอบอำนาจ (Authority) ในการที่จะเข้ามาดำเนินการตรวจสอบตาม กระบวนหรือวิธีการตรวจสอบทั้งหมดได้อย่างพอเพียง

2) เสรีภาพในการสอบทาน (freedom to Review) หมายถึงว่า หน่วยงานตรวจสอบ จะต้องมีความเสรีภาพอย่างเพียงพอ ต่อการดำเนินงานตรวจสอบ โดยปราศจากอุปสรรคหรือการถูกกีดกัน ขัดขวาง หรือปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม

3) กัดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Limitation of Responsibility and Authority) หน่วยงานตรวจสอบนั้นจะต้องถูกกำหนดไม่ให้อำนาจในการสั่งการในหน่วยงานที่ เข้าไปตรวจสอบ กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารขององค์กรตรวจสอบเข้าไปมีอำนาจในการสั่งการ หรือเข้าไป มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารงานของหน่วยงานอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตนต้องเข้าไป ตรวจสอบแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อผลของการตรวจสอบตลอดจนการเอาผิดลงโทษ และย่อมส่งผลกระทบต่อการออกความคิดเห็นอย่างเป็นทางการเป็นอิสระได้

องค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบที่ดีนั้นสามารถกำหนดวิธีการดำเนินงาน หรือกำหนดวิธีการพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้เข้าไปในลักษณะที่มีความเป็นอิสระ มีความ เป็นกลางปราศจากการแทรกแซง กล่าวคือ การปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบถ้าต้องการให้เกิด ประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรมนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ “ความอิสระ” ในการปฏิบัติงานตรวจสอบอย่าง เพียงพอควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานตรวจสอบ โดยไม่มีผลประโยชน์ใดๆ แอบแฝงรวมอยู่ด้วย นั้นเอง และเมื่อองค์กรตรวจสอบต่างๆ เหล่านี้ มีอำนาจตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้และได้รับความ ไว้วางใจจากประชาชนเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นๆ ดังนั้น องค์กรตรวจสอบเหล่านี้จะต้องสามารถถูกตรวจสอบและควบคุมได้เช่นเดียวกัน เพราะถ้าองค์กร ที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหรือบุคคลอื่นไม่ได้รับการควบคุมตรวจสอบ ก็อาจส่งผล ให้องค์กรเหล่านั้นกลายเป็นผู้ที่กุมอำนาจและใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบที่ไม่ชอบธรรมได้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นเป็นหน่วยงานที่มีความอิสระ อย่างแท้จริง มีต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเหมือนเมื่อครั้งเป็นสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) และไม่ได้สังกัดอยู่กับกระทรวงหรือทบวงใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระโดยเฉพาะ ในเรื่องของการทำงานที่จะเข้าไปทำการตรวจสอบบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทั้งในทางการเมือง เจ้าหน้าที่ ของรัฐ และข้าราชการระดับสูงได้ โดยปราศจากการถูกแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ<sup>47</sup>

### 6.1 ความหมายของคำว่า “การตรวจสอบ”

คำว่า “การตรวจสอบ” โดยทั่วไปนิยมเรียกกันว่า “Auditing” ซึ่งถ้ามองอย่างแคบ การตรวจสอบอาจหมายถึง การเช็คสอบ การคำนวณตัวเลข หรือการเช็คสอบความถูกต้องของงานเสมือน แต่ถ้ามองในวงกว้าง การตรวจสอบอาจหมายถึง การไต่สวนหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านต่างๆ

นอกจากนี้ การตรวจสอบยังหมายถึงการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และเป็นการเชี่ยวชาญโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่งด้วย

“การตรวจสอบฝ่ายปกครอง” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้อง ก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง จึงมีลักษณะของการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น

“การเชี่ยวชาญ” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง จึงมีลักษณะของการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

### 6.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบตามหลักสากล

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ถือเป็นหลักสากลนั้น โดยทั่วไปได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศทั้งสองมีนักวิชาการทางด้านตรวจสอบอยู่เป็นจำนวนมาก และที่สำคัญถือได้ว่าเป็นต้นแบบของวิชาการบัญชี วิชาการสอบบัญชี และ วิชาการตรวจสอบภายใน ซึ่งในสมัยก่อนพบว่าตรวจสอบจะจำกัดวงแคบอยู่ที่ “การตรวจสอบบัญชี (Account Examination)” เพื่อรับรองความถูกต้องของการจดบันทึกรายการทางบัญชี หรือไม่ก็มุ่งเน้นในเรื่องการติดตามค้นหาสาเหตุการทุจริตการใช้จ่ายเงินเป็นงานสำคัญเท่านั้น แต่ในปัจจุบันจะพบว่า วิชาการตรวจสอบ (Auditing) นั้น ได้มีพัฒนาการออกไปอย่างกว้างขวางและมีความหลากหลาย จนอาจกล่าวได้ว่า กิจกรรมทุกประเภทของผู้ปฏิบัติทุกๆ คนในองค์กรหนึ่งจะได้รับ “การตรวจสอบ” อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ การป้องกันการฉ้อฉล การรื้อโกดังชาติบ้านเมืองและการตรวจจับผู้ทุจริต ตลอดจนการปฏิบัติงานของข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดประสิทธิผล

<sup>47</sup> สุวิมล อ้วนล้ำ เรื่องเดียวกัน หน้า 32-35

การปฏิบัติงานด้านตรวจสอบนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และต้อง ปฏิบัติงานการตรวจสอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสโดยไม่มีผลประโยชน์ใดๆ แอบแฝง โดยการตรวจสอบนั้นจะไม่จำกัดเฉพาะในด้านการเงินและบัญชีเพียงด้านเดียว แต่ยังหมายรวมถึง การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานในด้านอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องด้วย เช่น การตรวจสอบบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

## 7. นโยบายการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

รัฐบาลจึงมีนโยบายเสริมสร้างระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ วางมาตรการป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง และส่งเสริมให้มีการนำระบบพิทักษ์คุณธรรม มาใช้ในการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ใช้มาตรการทางกฎหมาย การปลูกฝังค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกในการรักษาศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการและความซื่อสัตย์ สุจริต ควบคู่กับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับอย่างเคร่งครัด ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ไม่จำเป็น สร้างภาระแก่ประชาชนเกินควร หรือเปิดช่องโอกาสการทุจริต ปรับปรุง และจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการ มีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ โดยถือว่าเรื่องนี้เป็นวาระสำคัญเร่งด่วนแห่งชาติและเป็นเรื่องที่ต้องแทรกอยู่ในการปฏิรูปทุกด้าน ทั้งจะเร่งรัดการดำเนินการต่อผู้กระทำการทุจริตและ ประพฤติมิชอบทั้งในด้านวินัยและคดี รวมทั้งให้ผู้ใช้บริการมีโอกาสประเมินระดับความน่าเชื่อถือ ของหน่วยงานของรัฐและเปิดเผยผลการประเมินต่อประชาชน ส่งเสริมและสนับสนุนภาคีองค์กร ภาคเอกชนและเครือข่ายต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสอดส่องเฝ้าระวัง ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ<sup>48</sup>

<sup>48</sup>นโยบายข้อ 10 การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในภาครัฐ รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559) หน้า 356-357 คั่นคืน 7 พฤศจิกายน 2560 จาก [http://www.soc.go.th/acrobat/payut\\_report2\\_13.pdf](http://www.soc.go.th/acrobat/payut_report2_13.pdf)

## 8. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ

### 8.1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>49</sup>

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ซึ่งปรากฏในคำปรารภ (Preamble) ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อที่จะก่อตั้งสหภาพให้สมบูรณ์มากขึ้น สถาปนาความยุติธรรม รักษาความสงบภายใน จัดการป้องกันประเทศ ส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และสร้างความมั่นคงในเสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์แก่พวกเราและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงบัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ขึ้นสำหรับสหรัฐอเมริกา”<sup>50</sup> มีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ นักการเมืองมีความโปร่งใสในการทำงานมีคุณธรรมและจริยธรรม สภากรองเกรสจึงได้ตรากฎหมายขึ้น เรียกว่า The Ethics in Government Act of 1978 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

#### 8.1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่

- 1) ประธานาธิบดี
- 2) รองประธานาธิบดี
- 3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาล ตาม มาตรา 202 ของหมวด 18
- 4) ลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 3105 ของหมวด 5
- 5) ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3) โดยมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วย เหตุผลทางด้านความลับและการกำหนดนโยบาย
- 6) อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดีกรมไปรษณีย์ ผู้ว่าการในคณะกรรมการ ไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
- 7) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล
- 8) ลูกจ้างของพลเรือนที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3)
- 9) สมาชิกสภากรองเกรสตามมาตรา 109 (12)

<sup>49</sup>The Ethics in Government Act of 1978 อังโน ปัญญา อุดชาชน รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีนาคม 2549 หน้า 41-46

<sup>50</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ 2544 หน้า 13

- 10) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาครองเกรสตามมาตรา 109 (13)
- 11) เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (10)
- 12) ลูกจ้างในฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (8)

**8.1.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 หัวงระยะเวลา คือ**

1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาครองเกรส จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเสนอตนเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย Federal Election Campaign Act of 1971 กล่าวคือ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ดำเนินการดังนี้

(1) ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Election Commission)

(2) ผู้สมัครตำแหน่งสมาชิกสภาครองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี รวมทั้งสมาชิกสภาครองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ดำเนินการดังนี้

(1) ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the Government Ethics)

(2) ตำแหน่งสมาชิกสภาครองเกรส (วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี หลังจากนั้นเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำสำเนารายงานส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานของจรรยาบรรณ (The Committee on Standards of Official Conduct) ของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 7 วัน นับแต่ วันที่ได้รับรายงานและอาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 90 วัน

3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาครองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน

30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง สำหรับการยื่นและแนวทางปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการยื่นบัญชีเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วตามข้อ (2)

**8.1.3 ททรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องรวมทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ได้แก่**

- 1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ซึ่งมีขึ้นในปีปฏิทินนั้น รวมกันมีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 200
- 2) การแสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของของขวัญทั้งหมดที่ได้รับในปีปฏิทินที่ผ่านมารวมทั้งสิ้นมากกว่า \$ U.S. 250 ยกเว้น ค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือค่ารับรอง
- 3) การแสดงประโยชน์ที่ได้รับในทรัพย์สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาเกี่ยวกับการค้า หรือธุรกิจ หรือการลงทุน หรือรายได้จากผลผลิตที่มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 1,000
- 4) การแสดงหนี้สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาของตนเอง หรือคู่สมรส หรือบุตรที่มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 10,000
- 5) การแสดงรายละเอียดการซื้อขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ หรือใบหุ้น พันธบัตร การซื้อขายล่วงหน้า หรือในรูปแบบอื่น ในปีปฏิทินที่ผ่านมามีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 1,000
- 6) การดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งหมด ทั้งปัจจุบันและตำแหน่งก่อนวันยื่นบัญชีแสดงเอกสาร
- 7) การแสดงรายละเอียดคู่สัญญา ข้อตกลง หรือการจัดการเกี่ยวกับว่าจ้างในอนาคต
- 8) การแสดงบัญชีเงินสดทั้งหมด

**8.1.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ**

1) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของวุฒิสภาและคณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 60 วัน นับจากวันที่แสดงเอกสาร

2) เมื่อตรวจสอบแล้ว ดำเนินการดังนี้

(ก) หากเห็นว่า ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย จะลงนามแสดงถึงความถูกต้องในรายงาน

(จ) หากเห็นว่า ข้อมูลไม่เพียงพอที่จะพิจารณา จะแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีส่ง  
ข้อมูลเพิ่มเติม

(ค) หากเห็นว่า ผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย จะเรียกผู้นั้น  
มาชี้แจง

(ง) หากเห็นว่า ผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว จะลงนามถึงความไม่  
ถูกต้องที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ในรายงาน

3) ผู้ตรวจเงิน (The Comptroller General) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดง  
รายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอีกชั้นหนึ่งว่าบัญชีถูกต้องหรือมีการจงใจปกปิด  
บัญชีหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### 8.1.5 บทกำหนดโทษ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน  
และหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร  
ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

1) กรณีที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ  
เลขเวลาที่กำหนด 30 วัน หรือเลขระยะเวลาที่ขยายให้ ผู้นั้นจะถูกปรับ \$ U.S. 200

2) กรณีที่ไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน  
และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้อำนวยการ  
สำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมการมาตรฐาน  
จรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ฟ้องต่อศาลแพ่ง  
ผู้นั้นจะถูกปรับไม่เกิน \$ U.S. 10,000

### 8.2 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศฝรั่งเศส<sup>51</sup>

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 5 ลงวันที่ 4  
ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งปรากฏในคำปรารภที่ว่า “ประชาชนฝรั่งเศสขอประกาศอย่างเป็นทางการ  
อีกครั้งหนึ่ง ว่ายังยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนและหลักการทั้งหลายที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของชาติ  
ซึ่งปรากฏอยู่ในคำประกาศปี 1789 ที่ได้รับการยืนยันและเพิ่มเติมโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี  
1946 โดยไม่เสื่อมคลาย...” มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยึดมั่นในหลักการใช้อำนาจ  
อธิปไตยและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสในการเงิน

<sup>51</sup>ปัญญา อุดชาชน รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบ  
การแสดงผลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 หน้า 46-48



ของวิถีชีวิตทางการเมือง ฉบับที่ 88-226 และ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 (Loi organique n. 88-226, 88-227 du mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงผลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

**8.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่**

- 1) ประธานาธิบดี
- 2) คณะรัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) นักการเมืองระดับท้องถิ่น

**8.2.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา คือ**

1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (The Conseil constitutionnel) และบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจะถูกเปิดเผยเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้วอย่างเป็นทางการ

2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว  
ดำเนินการ ดังนี้

(1) ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี และนักการเมืองระดับท้องถิ่น  
ให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง

(2) ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้ยื่นต่อ  
คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง

3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่งหรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง 1 เดือนหลังพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ

### 8.2.3 ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ยื่นจะต้องยื่นบัญชีของตนเอง คู่สมรส และทรัพย์สินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย เช่น สินสมรส เป็นต้น

### 8.2.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่

- 1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)
- 2) คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง ประกอบด้วย รองประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลฎีกา ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน เป็นคณะกรรมการ ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 96-5 ลงวันที่ 4 มกราคม 1999, Section 3.

### 8.2.5 บทกำหนดโทษ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

- 1) กรณีประธานาธิบดี ถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีไม่สมบูรณ์
- 2) กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี จะดำเนินการสั่งการต่อรัฐมนตรีคนนั้นตามสมควร
- 3) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี
- 4) กรณีนักการเมืองระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นความผิดอาญา และถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1 ปี

## 8.3 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษ<sup>52</sup>

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในอังกฤษไม่เป็นกฎหมาย (statutory) แต่อยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภา (code of conduct for Members of Parliament)

<sup>52</sup>กิตติพงษ์ ทองบุย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 122-125

ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับประมวลจรรยาบรรณนี้และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกโดยวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน ภายใต้สมมติฐานว่า สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อมติของสภา เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลจากการกระทำ การอภิปรายหรือการลงมติในสภาหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา

### 8.3.1 การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก (Registration of Member's Interest)

ภายใต้ข้อมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 ข้อมติของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1995 และประมวลจรรยาบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests) ภายใน 3 เดือน นับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ สมาชิกมีความรับผิดชอบในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของสมาชิกเกิดขึ้นในแต่ละครั้ง และสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะอภิปรายหรือดำเนินการใดๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่ผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

### 8.3.2 ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน (The Categories of Registrable Interest)

รายได้หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจะต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท ดังนี้

1) ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัท รวมถึงค่าตอบแทน (remuneration) ที่ได้รับการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน (public company) และบริษัท จำกัด (private company) รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ค่าตอบแทนรวมถึง เงินเดือน ค่าใช้จ่าย (fees) การได้รับการจ่ายภาษี (taxable expense) ค่าว่าจ้าง (allowances) หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท เป็นต้น

2) ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ (Employment, Office, Profession, etc.) สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะของตำแหน่งที่ดำรงในบริษัท รวมไปถึงอาชีพอื่นใด (นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรี) ที่ซึ่งสมาชิกได้รับรายได้หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน

3) ลูกความ (Clients) ภายใต้การลงทะเบียนค่าตอบแทนในประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกความที่ได้รับบริการจากสมาชิก ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา และหากสมาชิกได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นส่วน และให้คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกความ สมาชิกต้องลงทะเบียนรายการลูกความที่ได้รับบริการหรือได้รับคำปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือใดที่สมาชิกได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเงิน 25% ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด และต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใดในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไร หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการดังกล่าวนี้ เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิก หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว

5) ของขวัญ ประโยชน์และการรับรอง (Gifts, benefits and hospitality) ของขวัญใดที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ ที่มีค่ามากกว่า 0.5% ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิก จากบริษัท องค์กรหรือนุคคลใดในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าทางใด สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เพื่อมูลค่าทางการเงินสำหรับของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน เครื่องเพชร แวนดา เป็นต้น มูลค่าเกิน 125 ปอนด์ และประโยชน์อื่น เช่น การเลี้ยงรับรอง ตัวสำหรับชมกีฬาหรืองานประเพณี การปลดหนี้ การยอมให้กู้ เป็นต้น มีค่ามากกว่า 0.5% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ 215 ปอนด์ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 1996) ข้อยกเว้น หากเป็นการปรากฏตัวในการประชุมหรือการเยี่ยมชมภายในประเทศที่ผู้จัดการเพียงชำระค่าเดินทาง และค่าเลี้ยงดู สมาชิกไม่ต้องลงทะเบียน

6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas visits) การเดินทางไปต่างประเทศโดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด ที่ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (public funds) สมาชิกต้องลงทะเบียน วัน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ชื่อของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือนุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมดต้องแจ้งโดยย่อ ข้อยกเว้น การเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

7) ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas benefits and gifts) ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับจากหรือในนามของการลงทุน องค์กร หรือนุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับสภา ที่มีมูลค่าเกินกว่า 125 ปอนด์ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกิน 0.5% ของเงินเดือน

8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property) ที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส ซึ่งมีมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้ สมาชิกต้องแจ้งลักษณะของทรัพย์สินนั้นด้วย

9) การถือหุ้น (Shareholdings) ผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิกไม่ว่าโดยส่วนตัวหรือในนามของกลุ่มสมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน (public company) หรือบริษัทจำกัด (private company) หรือองค์กรอื่น ซึ่งมี (1) มากกว่า 1% ของเงินลงทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือ (2) น้อยกว่า 1% ของเงินลงทุนในบริษัทแต่มีมูลค่ามากกว่า 25,000 ปอนด์ สมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะของธุรกิจโดยย่อด้วย

10) เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous) ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดไม่สามารถจัดในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังกล่าว มาข้างต้น แต่ภายใต้วัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก “เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ อาจมีเหตุผลให้บุคคลอื่นคิดว่าเป็นผลประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่สมาชิกในรัฐสภา” หรือซึ่งสมาชิกคิดว่าจะทำให้บุคคลอื่นมองว่าจะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าสมาชิกจะไม่ได้รับผลประโยชน์ สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนแต่ไม่อยู่ในประเภทอื่นใด

นอกจากผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแล้ว หากสมาชิกคนใดมีข้อตกลงการว่าจ้าง (Employment Agreement) เกิดขึ้น หรือประสงค์เข้าสู่ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในการบริการ (provision of services) ในหน้าที่สมาชิกรัฐสภาที่เป็นไปตามข้อมติของสภา เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1995 เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิก (Conduct of Members) หากข้อตกลงการว่าจ้างไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องทำข้อตกลงให้เป็นลายลักษณ์อักษร และหากค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์ที่ได้รับตั้งแต่ 5,000 ปอนด์ สำเนาข้อตกลงการว่าจ้างจะถูกฝากไว้กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา ในเวลาเดียวกันก็ลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสำเนาข้อตกลงนี้ สาธารณชนสามารถตรวจดูได้

### 8.3.3 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>53</sup>

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ

<sup>53</sup> สนิท จรอนันต์ และคณะ รายงานผลการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง พ.ศ. 2544 จากสำนักงาน ป.ป.ช. และมูลนิธิธิดาเชียว หน้า 68-69

วุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้

กรณีที่สมาชิกหรือสาธารณชน เห็นว่า การดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี การร้องเรียนกล่าวหาที่รายงานหรือเสนอโดยหนังสือพิมพ์ หรือโทรทัศน์ คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการจะไม่พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ได้

ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการ เห็นว่า คำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไป จะร้องขอให้สมาชิกสนองตอบคำร้องเรียนนั้น และจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนขึ้นต้น หากเห็นว่า คดีไม่มีมูล หรือเห็นว่าคดีมีมูล หรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญ จะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิจะพิจารณารายงานที่เสนอโดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการจะรายงานเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อดำเนินการต่อไป

#### 8.3.4 ผลของการตรวจสอบ<sup>54</sup>

รัฐสภาอังกฤษมีสิทธิที่เก่าแก่ที่คุ้มครองสิทธิการลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภา (contempts of Parliament) เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ได้รับมาทางประวัติศาสตร์ ภายใต้เอกลิทธิของทั้งสองสภา แต่ละสภามีกระบวนการพิจารณาเป็นของตัวเอง ศาลไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา สถานะนี้บางส่วนเป็นผลมาจากการพัฒนาโดยศาลมากกว่าร้อยปี และบางส่วนมาจากบทบัญญัติมาตรา 9 ของ Bill of Rights ค.ศ. 1689 โดยอิทธิพลรากฐานนี้ทำให้ศาลและรัฐสภาจะไม่แทรกแซงเข้าไปในขอบเขตของกันและกัน เพื่อป้องกันการขัดแย้งระหว่างศาลกับรัฐสภา

การลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว สภามีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การดำเนินหรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก

<sup>54</sup> สนิท จรอนันต์ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 69

### บทที่ 3

## การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

ในบทนี้ จะศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีความเป็นมา มีหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างไร รวมทั้ง เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

### 1. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>1</sup>

การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมิได้มีครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในมาตรา 104 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 108 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2518 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา 13 (2) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” มีหน้าที่เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

---

<sup>1</sup>วริทธิ์ สุขบุญ นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (สพบ.) พิมพ์ครั้งที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560 หน้า 19-24

ออกพระราชกฤษฎีกาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติ  
 นี้ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรายการ  
 วิธีการ และเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมา วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2524 ได้มีการตรา  
 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 ใช้บังคับ  
 โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มาตรา 8 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง  
 รายการทรัพย์สินและหนี้สิน

- 1) ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ให้ยื่นต่อ  
 นายกรัฐมนตรี
- 2) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ  
 ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงยุติธรรม
- 3) ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ยื่นต่อ  
 ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 4) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้ยื่นต่อ  
 เลขาธิการรัฐสภา
- 5) ข้าราชการประเภทอื่นนอกจาก (1) ถึง (4) ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับ  
 กรมขึ้นไป รวมตลอดถึงกรรมการและอนุกรรมการของส่วนราชการ ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด
- 6) ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการขององค์การรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง  
 องค์การของรัฐบาล กิจการที่เป็นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น และหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งรัฐ  
 เป็นเจ้าของ ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสังกัดอยู่
- 7) ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ  
 หรือรัฐวิสาหกิจนอกจากที่กล่าวใน (5) และ (6) ให้ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของตนซึ่งเป็นหัวหน้าส่วน  
 ราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี
- 8) เจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากที่กล่าวใน (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) ให้ยื่นต่อ  
 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือต่อ  
 ผู้ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

สืบเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่  
 ของรัฐ พ.ศ. 2524 และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ  
 มิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 23 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 แสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกานั้น ในปี พ.ศ.  
 2537 คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์



และหนี้สิน รวมทั้งสิ้น 79,087 ตำแหน่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมครั้งที่ 17/2537 เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2537 มีมติเห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอ แต่โดยการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 นั้น การตรวจสอบจะกระทำได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 เพียง 2 กรณีเท่านั้น คือ เฉพาะเมื่อมีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นการตรวจสอบก็มีข้อจำกัด กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามมาตรา 21 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 จึงมีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียง 10 คดี

นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2539 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 3 ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน การตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย ได้มีการดำเนินการอย่างเข้มงวด จริงจัง เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทุกครั้งเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง และกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการ เป็นองค์กรอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว และหากผลการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และหากตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ทรัพย์สินดังกล่าว ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ ได้กำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 โดยเนื้อหา ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาล รัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธาน ศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต้องได้รับโทษทางอาญา ด้วย โดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้การนำของ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกและผู้นำเหล่าทัพ เป็นเหตุให้ต้องยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงหลักการเดิมในการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และให้มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่เปลี่ยนองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดจาก ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดทั้งโทษ ทางปกครองและโทษทางอาญา

ครั้งล่าสุดการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ ชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีสภาพปฏิรูป แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่ง ก็คือ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ

ยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นภายใต้กรอบของร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ครอบคลุมถึงเรื่องกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้ง กลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และประชาชน จึงเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะยังคงหลักการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 2. แนวคิดของการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยนับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก จนถึงฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น เกิดจากปัญหาของระบบการเมืองไทย โดยรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งถูกประณามว่าเป็นรัฐธรรมนูญสืบทอดอำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีผู้คัดค้านกันมาก และเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่มาใช้แทนรัฐธรรมนูญสืบทอดอำนาจจนสุดท้ายมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2539 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้วิเคราะห์การเมืองไทยแล้ว พบว่าปัญหาของระบบการเมืองไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2540 นั้น มีหลายประการ แต่สรุปเป็นปัญหาใหญ่ๆ ได้ 3 ประการ<sup>2</sup>

- 1) การเมืองเป็นเรื่องการชิงอำนาจระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของพลเมือง
- 2) การเมืองและการปกครองมีความไม่สุจริต ความไม่ชอบธรรมมาก
- 3) การเมืองขาดเสรีภาพและไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของบ้านเมือง

### 2.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้เสนอหลักการที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าควรปรับปรุงระบบ

<sup>2</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณโณ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา พิมพ์ครั้งที่ 3 2556 หน้า 59

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ประกอบด้วย<sup>3</sup>

1) ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมมิให้รัฐสภาออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและคุ้มครองให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) ศาลยุติธรรม โดยการบัญญัติหลักการเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจได้ โดยไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมและให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครอง อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย

4) สร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐโดยกำหนดให้มี

(ก) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ให้รัดกุมและตรวจสอบได้จริง

(ข) การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยแยกระบบการควบคุมการกระทำต่อทุจริตและการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน กำหนดองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวแยกออกจากกันไม่ให้สับสนและสร้างประสิทธิภาพให้เป็นจริงเป็นจังขึ้น

(ค) องค์กรควบคุมการทุจริต โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระและกำหนดองค์กรชี้ขาดคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใหม่ คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้สามารถเอาผิดทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยกำหนดคุณสมบัติ วิธีการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจซับซ้อนกับองค์กรอิสระอื่นๆ

6) การตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการส่งจ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการทุจริต

## 2.2 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง 3 ประการหลัก<sup>4</sup> คือ

<sup>3</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์ กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2554 หน้า 339

<sup>4</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์ เรื่องเดียวกัน หน้า 340

- 1) การทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองโดยการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ
- 2) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจและการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภา มีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาชน และรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ที่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็เพราะประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุด ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย และที่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ก็เพราะได้วางรากฐานการปฏิรูปการเมืองแบบครบวงจร คือ ปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจ ปฏิรูปกระบวนการใช้อำนาจ และปฏิรูปกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งทั้งหมดนี้นำไปสู่สิ่งที่เป็นยอดปรารถนาของประเทศประชาธิปไตยทั่วโลก คือ “เสถียรภาพทางการเมือง” เสถียรภาพทางการเมือง ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแต่เสถียรภาพของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่หมายถึง “เสถียรภาพของบ้านเมือง” ด้วย<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในการใช้อำนาจรัฐ<sup>7</sup> จึงได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น แต่การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

<sup>6</sup> คณิน บุญสุวรรณ *ประวัติรัฐธรรมนูญไทย* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: เอ็ม เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด 2556  
หน้า 118

<sup>7</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง “แนวคิดพื้นฐานและกระบวนการดำเนินคดีทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในประมวลสาระ ชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง หน่วยที่ 15 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 15-8

ต่อมา เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้ง แก้ปัญหาและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การเมืองที่ขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรมและจริยธรรม รายงานการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ซึ่งในส่วนของ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์และหลักการสำคัญในการทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งมีมาตรการโดยกำหนดให้การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น โดยขยายไปถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย และการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของ ส.ส. และ ส.ว. จะต้องเปิดเผยแก่สาธารณชนเช่นเดียวกับของรัฐมนตรี และทำให้องค์กรตรวจสอบมีความเป็นอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>7</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>8</sup>

- (1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม
- (2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275
- (3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้ง ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>7</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์ กุญหมายมหาชน : วิชาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ วิญญูชน 2557 หน้า 449-451

<sup>8</sup>มาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 โดยที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยก เป็นฝ่ายต่างๆ ขาดความสามัคคี และมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังอาวุธเข้าทำร้ายกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจ การปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ โดยได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาไว้สามระยะ คือ ระยะเฉพะหน้า เป็นการใช้อำนาจสกัดการใช้กำลังและการนำอาวุธมาใช้คุกคามประชาชน ยุติความหวาดระแวง และแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองที่สะสมมากกว่าหกเดือน ให้คลี่คลายลง เพื่อเตรียมเข้าสู่ระยะที่สองซึ่งจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินแก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืนสู่สภาวะปกติฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย ความรู้รักสามัคคี และความเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ และองค์กรต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่นๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะส่งมอบภารกิจ

เหล่านี้ แก่ผู้แทนปวงชนชาวไทยและคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป<sup>9</sup> โดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “เพื่อความสงบเรียบร้อยในการปกครองประเทศ จึงให้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 ลงวันที่ 22 เดือนพฤษภาคม 2557 เรื่องการสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ข้อความตามประกาศฉบับนี้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2
- 2) คณะรัฐมนตรีรักษาการสิ้นสุดลง
- 3) วุฒิสภา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ ณ วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้
- 4) ศาลทั้งหลาย คงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
- 5) องค์กรอิสระ และองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป”<sup>10</sup>

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป “เพื่อให้้องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและเป็นธรรมเนียมรักษาความสงบแห่งชาติ จึงประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลบังคับใช้ต่อไป

- 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550
- 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552
- 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542”<sup>11</sup>

<sup>9</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

<sup>10</sup>ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>11</sup>ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป



จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการมีและคงอยู่ขององค์กรที่ดำเนินการด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมให้หมดสิ้นไป

นอกจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 แล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 60 ก เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2558 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยเพิ่มเติมในส่วนของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” และ “เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ” ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ<sup>12</sup> ด้วยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานสากล อีกทั้ง ในขณะนี้ ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเป็นผู้ถูกประเมินและติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเรื่องความพยายามและความจริงจังในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดความผิด การให้หรือรับสินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ การกำหนดอายุความในกรณีหลบหนีและอายุความล่วงเลยการลงโทษการกำหนดการริบทรัพย์สินในคดีทุจริตให้เป็นไปตามหลักการริบทรัพย์ตามมูลค่า อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในการแก้ไขกฎหมาย

<sup>12</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีกลไกในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวถือเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษ จึงควรบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นหลักประกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากเกินไปจนความจำเป็น นอกจากนี้ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินให้ถูกต้อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในหมวดที่ 12 ส่วนที่ 4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบ

<sup>13</sup> มาตรา 234 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน 2560

ทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้เป็นการชั่วคราว หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมือง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และองค์กรอิสระ ซึ่งหนึ่งในองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2556 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 71 ก มีผลบังคับเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559 เปิดทำการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2559 โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 “โดยที่การทุจริตและประพฤติมิชอบมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระยะที่ผ่านมาได้ทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก และจากการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังส่งผลให้มีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นสู่ศาลมากขึ้น สมควรจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”<sup>14</sup> ซึ่งจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นความปรารถนาของสังคมไทยที่รอกันมาช้านานเพราะการมีศาลดังกล่าวจะทำให้การ

<sup>14</sup>สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ดำเนินคดีมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นการเริ่มต้นของความก้าวหน้าครั้งสำคัญในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป ซึ่งจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประกอบข้อเสนอแนะ แนวคิด และการดำเนินงานจากหลากหลายกลุ่ม ดังนี้<sup>15</sup>

### 1) ข้อเสนอแนะของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ เป็นองค์ปาฐกในการปาฐกถาพิเศษเนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาป้องกันประเทศ (วปอ.สปท.) ครบรอบ 60 ปี ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2558 ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) โดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้กล่าวปาฐกถาในหัวข้อเกิดมาต้องตอบแทนคุณแผ่นดิน โดยกล่าวว่า “เคยได้ยินคำเย้ยหยันประเทศไทยว่า ประเทศไทยมีดีทุกอย่าง เสียอย่างเดียวคือมีคนไทย เป็นคำประชดที่น่าอายมาก มีคนมาบอกว่ามีคนไทยจี๋โกง คุณต้องละอาย พวกคนที่โกงทำให้ชาติไทย ทำให้พวกเราและตนขายหน้าไปด้วย ตนทนไม่ได้ และจะไม่ทน ถ้าคุณขายหน้าคนเดียวไม่เป็นไร แต่สิ่งที่คุณทำ ทำให้ชาติขายหน้าไปด้วย ซึ่งไม่ควรจะทนจะต้องช่วยกันหาทาง คนโกงต้องถูกหามีนคฺแคลน และถือเป็นศัตรูแผ่นดิน ให้หมายตาหมายหัวและช่วยกันทำลายให้หายไปแผ่นดินนี้ หวังว่าคนไทยจะหายจากโรคจี๋โกง จะได้ไม่ต้องอับอายขายหน้าชาติอื่นอีกต่อไป ทั้งนี้จะต้องใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตนเคยถามเรื่องคดีว่า ทำไมคดีโกงเรื่องนี้ไม่เสร็จเสียที เขาก็จะตอบว่าขั้นตอนเยอะ แต่ตนก็บอกว่าขั้นตอนสามารถแก้ไขได้ ประเทศไทยมีศาลมากมาย ทั้งศาลยุติธรรม ศาลภาษี ซึ่งถ้าเราจะตั้งศาลนอกราชฎ์บังหลวงดีหรือไม่ เอาคดีนี้ไปดำเนินการให้เร็วเพื่อลดขั้นตอนให้เร็ว ช่วยกันตั้งดีหรือไม่ การใช้กฎหมายกับคนโกงชาติโกงแผ่นดิน ต้องใช้ในลักษณะหลักนิยมของทหารม้าที่บอกว่ารวดเร็ว รุนแรง เด็ดขาด ผมคิดว่าการเล่นงานคนโกงต้องใช้หลักการเหล่านี้ต้องเร็ว ลงโทษรุนแรง มีความเด็ดขาดในการปราบปราม เพื่อให้มีคนดีมากกว่าคนโกง คนไม่โกงในชาติบ้านเมืองมีเยอะ แต่ไม่ค่อยได้คิดได้ทำ เป็นเรื่องที่น่าเสียดายมาก” นับเป็นการเสนอแนะแนวคิดการตั้งศาลนอกราชฎ์บังหลวงขึ้นเพื่อปราบปรามการทุจริตและเพื่อนำคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตไปพิจารณาโดยเร็ว ลดขั้นตอนและเวลาในการพิจารณาคดีผู้ทุจริตมิให้ล่าช้า

### 2) วิวัฒนาการของศาลยุติธรรมในการป้องกันการทุจริต

นับตั้งแต่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน คดีที่ขึ้นการเมืองถูกฟ้องในข้อหาทุจริตต่อหน้าที่ กฎหมายได้กำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนข้าราชการที่กระทำความผิดฐานทุจริต

<sup>15</sup> Academic Focus ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มกราคม 2560 หน้า 2-6

ต่อหน้าที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นทั่วไป ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คดีที่ข้าราชการถูกฟ้องใช้ระบบไต่สวนเหมือนกับการดำเนินคดีอาญากับนักรการเมือง

ดังนั้น ข้าราชการทั่วไปที่ถูกสอบสวนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อถูกฟ้องต่อศาลแล้วจะต้องใช้วิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน (ซึ่งวิธีการไต่สวนคดีมีหลักการที่สำคัญ คือ องค์กรผู้พิพากษาจะต้องมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่เดิมซึ่งเป็นระบบที่ให้คู่ความต่อสู้กันเอง ในระบบไต่สวนศาลต้องลงไปค้นหาความจริงโดยคู่ความเปรียบเสมือนผู้ช่วยศาลในการค้นหาความจริง) แต่ระบบไต่สวนที่ใช้นี้ใช้กับคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวนเท่านั้น

ส่วนคดีทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้สอบสวน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือพนักงานสอบสวนเป็นผู้สอบสวน เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ระบบกล่าวหา) ซึ่งแตกต่างจากระบบไต่สวนที่ใช้กับคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวน

ศาลยุติธรรมจึงเห็นว่า วิธีพิจารณาคดีไม่ควรต่างกันเพราะองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวน และควรนำระบบไต่สวนมาใช้กับคดีทุจริตทุกประเภท ศาลยุติธรรมจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และระหว่างนั้นศาลยุติธรรมได้จัดตั้งแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญากรุงเทพมหานครเพื่อรองรับคดีทุจริตที่มีลักษณะพิเศษ เช่น เป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือมีเรื่องของอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง

3) การดำเนินการของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

ก่อนรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่ในความรับผิดชอบของศาลอาญา แต่ในท่ามกลางปัญหาการทุจริตที่มากมายและทวีความรุนแรงขึ้น จึงยากที่ศาลปกติจะรับมือกับปัญหาการทุจริตได้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงให้มีการปฏิรูปครั้งสำคัญ โดยให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับการผลักดันของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีความเห็นว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องให้มีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเร็ว และถือเป็นความเร่งด่วนของการปฏิรูป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.... ขึ้น ซึ่งได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากกระทรวงยุติธรรม พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจให้มีการปฏิรูป โดยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นศาลชำนาญพิเศษ มีฐานะเป็นกรม เมื่อปลาย พ.ศ.2558 และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบก็ได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2559 และในที่สุด ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... ในวันพฤหัสบดีที่ 16 มิถุนายน 2559 ซึ่งหัวใจของการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีด้วยกัน 3 ประการ คือ 1. การดำเนินคดีต้องรวดเร็ว 2. การดำเนินคดีต้องเป็นธรรม 3. การดำเนินคดีต้องมีความเสมอภาค ซึ่งทั้ง 3 ประการ ต้องคงไว้เสมอ โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะมีกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องให้ได้ความ มิใช่ว่าใครที่เป็นจำเลยที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนี้แล้วจะต้องโดนลงโทษทุกคนเพราะศาลจะให้ความเป็นธรรมอย่างที่สุดกับทุกคน ซึ่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะทำหน้าที่พิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมิใช่ข้อหาหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

(1) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

(2) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามข้อ 1. หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เช่น กรณีการเสนอราคาโดยสมยอมกัน (ฮั้วประมูล) เป็นต้น

(3) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับ ขอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิงว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น เช่น กรณีประชาชนติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

(4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามข้อ 1. ถึง ข้อ 4. ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เช่น คดีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

(7) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เช่น กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นของแผ่นดิน

เห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต โดยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแยกต่างหากจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลยุติธรรม เพื่อให้การดำเนินคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีความรวดเร็วขึ้น ทนต่อการกระทำความผิดที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน

### 3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. (National Anti-Corruption Commission) เป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นคณะบุคคล มีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา<sup>16</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>17</sup> โดยผู้ได้รับการเสนอชื่อและได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์<sup>18</sup> โดยมีคุณสมบัติและ

<sup>16</sup> มาตรา 297 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>17</sup> มาตรา 298 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>18</sup> มาตรา 297 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้<sup>19</sup>

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

- (1) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (8) (13) หรือ (14)

(2) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะเวลาสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(4) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา<sup>20</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>21</sup> และผู้ได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

<sup>19</sup>มาตรา 256 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>20</sup>มาตรา 232 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>21</sup>มาตรา 233 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>22</sup>มาตรา 232 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



- (1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์
- (5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น
- (6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี
- (7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต<sup>23</sup>

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งกระแสบริโภคนิยม ตลอดจนโครงสร้างสังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์ผู้มีอำนาจจะให้ความช่วยเหลือญาติมิตรด้วยวิธีการต่างๆ การทุจริตจึงมีลักษณะเป็นวัฏจักรและเครือข่ายที่เกิดขึ้นทุกระดับและอย่างเป็นระบบเป็นการร่วมมือของกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศโดยมีรูปแบบการทุจริตที่แตกต่างและหลากหลาย นอกจากนี้ ปัจจัยที่เอื้อต่อการทุจริตเกิดจากการที่กระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยไม่เข้มแข็ง ถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง ตลอดจนประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานด้านกฎหมายและขั้นตอนการอำนวยความสะดวก

<sup>23</sup>พุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2551 หน้า 69

ยุติธรรมทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านการอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่ ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้เกิดการทุจริตมากขึ้น แนวคิดในการแก้ไขปัญหาการทุจริต จำเป็นต้องมีการแก้ไขในประเด็นเรื่องการกำหนดนโยบายในระดับชาติ การประสานงานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและการพัฒนากลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลต้องมีการดำเนินการในลักษณะองค์รวม คือ จะต้องอาศัยสถาบันหลายฝ่ายร่วมมือกันต่อต้านการทุจริตทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนร่วมมือกันกระทำ จึงจะเกิดผลสำเร็จได้ ลำพังเพียงอาศัยราชการเพียงฝ่ายเดียวหรือหน่วยงานเดียวที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะยิ่งเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จ หากสถานการณ์แพร่ระบาดของการทุจริตกระจายอยู่ทั่วไปทั่วประเทศ ในกรณีของประเทศที่สถานการณ์การทุจริตมีความรุนแรงการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในทุกขั้นตอนควบคู่กับการถ่วงดุลค้ำอำนาจรัฐอย่างโปร่งใสสมเหตุสมผล รวมทั้งเสริมสร้างกลไกเครื่องมือในการปราบปรามการทุจริตระดับต่างๆ ให้สามารถทำงานร่วมกับประธานภาคเอกชนสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันและจัดระบบธุรกิจการเมืองไม่ให้ใช้อำนาจผูกขาดและแทรกแซงการบริหารอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังควรต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและกฎ บทบาทขององค์กรอิสระให้สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตทัดเทียมต่างประเทศ ตลอดจนปฏิรูปกฎหมายด้านสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและบังคับใช้กฎหมายด้านการปราบปรามการทุจริตอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงความรู้และการศึกษาตลอดจนได้รับการปลูกจิตสำนึก ค่านิยมที่ถูกต้อง รวมทั้งสถาบันการศึกษาจำเป็นต้องสนับสนุนและมีการศึกษาวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สังคมได้รับองค์ความรู้และตระหนักในภัยอันตรายที่แท้จริงของการทุจริต การที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นแนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์ของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>24</sup> ดังนี้

1) เพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ยื่นบัญชี

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อ

<sup>24</sup> วริทธิ์ สุขบุญ การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2552 หน้า 1-2

ต้องการความโปร่งใส (Transparency) ให้สังคมการเมืองและสังคมราชการ เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการทุจริตการใช้อำนาจ โดยมีขอบทั้งสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองและสังคมราชการ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี เพื่อแสดงความโปร่งใสว่า ขณะดำรงตำแหน่งมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ให้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือรัวผิดปกติ

### 2) เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงเมื่อเข้ารับตำแหน่งนั้นก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสูงกว่าความเป็นจริง (over statement) และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเมื่อผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่ำกว่าความเป็นจริง (Under statement)

### 3) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลสาธารณะนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิได้มีวัตถุประสงค์จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เป็นผู้ตรวจสอบ แต่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ตนได้เลือกให้เข้าไปทำหน้าที่ด้วย

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจรัฐในการบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ และเพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการป้องกันและตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบอำนาจโดยสุจริต มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้จริง โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มิอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อ พ.ศ. 2542 ภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การตรวจสอบ

ทรัพย์สินยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการ ติดตามตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ซึ่งยังไม่บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร

## 5. ตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีดังนี้

5.1 ผู้ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข ได้กำหนดตำแหน่งไว้ ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

### 5.1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ข้าราชการการเมืองอื่น<sup>25</sup> ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- เลขานุการประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี

<sup>25</sup> ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 นอกจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

- เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร
- เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาฝ่ายการเมือง<sup>26</sup> ได้แก่

- ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
- ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา
- ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
- ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา
- ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร
- โฆษกประธานวุฒิสภา
- โฆษกผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- เลขานุการประธานรัฐสภา
- เลขานุการรองประธานรัฐสภา
- เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- เลขานุการประธานวุฒิสภา
- เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- เลขานุการรองประธานวุฒิสภา

<sup>26</sup> ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม

- เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา
- ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา
- ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา
- ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- ผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

5.1.2 **เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ** ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>27</sup> ได้แก่

- ประธานศาลฎีกา
- ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ประธานศาลปกครองสูงสุด
- อัยการสูงสุด
- กรรมการการเลือกตั้ง
- ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- รองประธานศาลฎีกา
- รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- ผู้พิพากษาในศาลฎีกา
- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
- รองอัยการสูงสุด

<sup>27</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ *ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน* 2558 หน้า 5

- ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง<sup>28</sup>

5.2 ผู้ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

### 5.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4 บทนิยาม คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (7) และ (8) ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งดังกล่าว ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2554 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 60 ก. เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2554 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว มีดังนี้<sup>29</sup>

- 1) กรุงเทพมหานคร ได้แก่
  - (ก) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - (ข) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - (ค) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - (ง) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- 2) เมืองพัทยา ได้แก่
  - (ก) นายกเมืองพัทยา

<sup>28</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรม สำหรับข้าราชการพลเรือน ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>29</sup>วรวิทย์ สุขบุญ นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. หน้า 26-28

- (ข) รองนายกเมืองพัทยา
  - (ค) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการเมืองพัทยา
  - (ง) สมาชิกสภาเมืองพัทยา
- 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่
- (ก) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - (ข) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - (ค) ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - (ง) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) เทศบาลนคร ได้แก่
- (ก) นายกเทศมนตรี
  - (ข) รองนายกเทศมนตรี
  - (ค) ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเทศมนตรี
  - (ง) สมาชิกสภาเทศบาล
- 5) เทศบาลเมือง<sup>30</sup> ได้แก่
- (ก) นายกเทศมนตรี
  - (ข) รองนายกเทศมนตรี
  - (ค) สมาชิกสภาเทศบาล
- 6) เทศบาลตำบล<sup>31</sup> ได้แก่
- (ก) นายกเทศมนตรี
  - (ข) รองนายกเทศมนตรี
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>32</sup> ได้แก่
- (ก) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
  - (ข) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

### 5.2.2 เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

<sup>30</sup>ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

<sup>31</sup>เรื่องเดียวกัน

<sup>32</sup>เรื่องเดียวกัน



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4 บทนิยาม คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เพิ่มเติมแล้ว ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2542, วันที่ 14 พฤศจิกายน 2549, วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552, วันที่ 27 สิงหาคม 2552, วันที่ 12 กรกฎาคม 2555 ได้แก่<sup>33</sup>

- 1) ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย
  - 2) ประธานกรรมการและกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
  - 3) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
  - 4) เลขาธิการวุฒิสภา
  - 5) ประธานกรรมการ และกรรมการตรวจสอบตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน 2549
  - 6) กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546
  - 7) ผู้แทนการค้าไทย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยผู้แทนการค้าไทย พ.ศ. 2552
  - 8) ประธานกรรมการ และกรรมการกำกับและการส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
  - 9) เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและการส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตำแหน่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้มีประกาศกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

<sup>33</sup> รววิทย์ สุขบุญ นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. หน้า 29-30

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้<sup>34</sup>

- 1) ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
  - 2) ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
  - 3) คณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
  - 4) อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ
  - 5) ผู้ว่าราชการจังหวัด
  - 6) ผู้บังคับการตำรวจนครบาล
  - 7) ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
  - 8) ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
  - 9) ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค
  - 10) ผู้บังคับการอำนวยการกองบัญชาการตำรวจนครบาล
  - 11) ผู้บังคับการตำรวจจราจร
  - 12) ผู้บังคับการตำรวจนครบาล
  - 13) ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล
  - 14) ผู้บังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ
  - 15) ผู้บังคับการอารักขาและควบคุมฝูงชน
  - 16) ผู้บังคับการอำนวยการกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
  - 17) ผู้บังคับการปราบปราม
  - 18) ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง
  - 19) ผู้บังคับการตำรวจรถไฟ
  - 20) ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว
  - 21) ผู้บังคับการตำรวจน้ำ
  - 22) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและ
- สิ่งแวดล้อม
- 23) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

<sup>34</sup>ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เศรษฐกิจ

ขอบในวงราชการ

- 24) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทาง
- เศรษฐกิจ
- 25) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 26) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
- 27) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี
- 28) ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- 29) ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง
- 30) ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- 31) ผู้บังคับการอำนวยการ ตำรวจภูธรภาค
- 32) ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค
- 33) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด
- 34) สรรพากรภาค
- 35) สรรพากรพื้นที่
- 36) ผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตภาค
- 37) สรรพสามิตพื้นที่
- 38) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
- 39) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรกรุงเทพมหานคร
- 40) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
- 41) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบ้ง
- 42) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ
- 43) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง
- 44) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรภาค
- 45) นายด่านศุลกากร
- 46) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- 47) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- 48) อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- 49) อธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- 50) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีปทุมวัน
- 51) อธิการบดีมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์

- 52) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
- 53) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง
- 54) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งกรุงเทพใต้
- 55) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรี
- 56) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา
- 57) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญากรุงเทพใต้
- 58) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาธนบุรี
- 59) อธิบดีผู้พิพากษาศาลฎีกา
- 60) อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง
- 61) อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง
- 62) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง
- 63) อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
- 94) อธิบดีผู้พิพากษาภาค
- 65) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด
- 66) อธิบดีอัยการภาค/อธิบดีอัยการ
- 67) อัยการจังหวัด
- 68) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
- 69) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขาในกรุงเทพมหานคร
- 70) ผู้อำนวยการทัณฑสถาน
- 71) ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ
- 72) ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง
- 73) ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด
- 74) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
- 75) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานภาค
- 76) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวง
- 77) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด
- 78) กรุงเทพมหานคร ได้แก่
  - (1) รองปลัดกรุงเทพมหานคร
  - (2) หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
  - (3) ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล

- (4) ผู้อำนวยการสำนักการแพทย์
  - (5) ผู้อำนวยการสำนักอนามัย
  - (6) ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา
  - (7) ผู้อำนวยการสำนักการโยธา
  - (8) ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ
  - (9) ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม
  - (10) ผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรมกีฬา และการท่องเที่ยว
  - (11) ผู้อำนวยการสำนักการคลัง
  - (12) ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
  - (13) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม
  - (14) ผู้อำนวยการสำนักการจราจรและขนส่ง
  - (15) ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง
  - (16) ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - (17) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร
  - (18) ผู้อำนวยการเขต
- 79) เมืองพัทยา ได้แก่
- (1) ปลัดเมืองพัทยา
  - (2) รองปลัดเมืองพัทยา
  - (3) หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา
  - (4) ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา
  - (5) ผู้อำนวยการสำนักการสาธารณสุข
  - (6) ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม
  - (7) ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการท่องเที่ยว
  - (8) ผู้อำนวยการสำนักการช่าง
  - (9) ผู้อำนวยการสำนักการช่างสุขาภิบาล
  - (10) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม
  - (11) ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และงบประมาณ
  - (12) ผู้อำนวยการสำนักการคลัง
- 80) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แก่
- (1) รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(2) ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ด้านการตรวจราชการ)

(3) ผู้อำนวยการสำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมือง ผู้อำนวยการสำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ ผู้อำนวยการสำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ และผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

81) ศาลอุทธรณ์ ได้แก่

- (1) ประธานศาลอุทธรณ์
- (2) ประธานศาลอุทธรณ์ภาค
- (3) ประธานศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ
- (4) รองประธานศาลอุทธรณ์
- (5) รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค
- (6) รองประธานศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ
- (7) ประธานแผนกในศาลอุทธรณ์
- (8) ประธานแผนกในศาลอุทธรณ์ภาค
- (9) รองประธานแผนกในศาลอุทธรณ์
- (10) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์
- (11) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค
- (12) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ

82) ศาลชั้นต้น ได้แก่

- (1) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

83) สำนักงานนายกรัฐมนตรี ได้แก่

- (1) รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

84) กระทรวงกลาโหม ได้แก่

- (1) รองปลัดกระทรวง

85) กระทรวงการคลัง ได้แก่

- (1) รองปลัดกระทรวง

86) กระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่

- (1) รองปลัดกระทรวง

- 87) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 88) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 89) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 90) กระทรวงคมนาคม ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 91) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 92) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 93) กระทรวงพลังงาน ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 94) กระทรวงพาณิชย์ ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 95) กระทรวงมหาดไทย ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 96) กระทรวงยุติธรรม ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 97) กระทรวงแรงงาน ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 98) กระทรวงวัฒนธรรม ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 99) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 100) กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง
- 101) กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่  
(1) รองปลัดกระทรวง

- 102) กระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่
- (1) รองปลัดกระทรวง
- 103) สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดรัฐ ได้แก่
- (1) รองอธิการบดี
- 104) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐ ได้แก่
- (1) รองอธิการบดี
- 105) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่
- (1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
  - (2) ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
- 106) เทศบาลนคร ได้แก่
- (1) ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
  - (2) ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
- 107) เทศบาลเมือง ได้แก่
- (1) ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
  - (2) ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
- 108) เทศบาลตำบล ได้แก่
- (1) ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
  - (2) ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
- 109) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่
- (1) จเรตำรวจแห่งชาติ
  - (2) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
  - (3) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
  - (4) ผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง
  - (5) ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพล
  - (6) ผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี
  - (7) ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจสอบภายใน
  - (8) ผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - (9) ผู้บัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด
  - (10) ผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล
  - (11) ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน



- (12) ผู้บัญชาการสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ
- (13) ผู้บัญชาการสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (14) รองผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง
- (15) รองผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพล
- (16) รองผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี
- (17) รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล
- (18) รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 1-9
- (19) รองผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (20) รองผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
- (21) รองผู้บัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด
- (22) รองผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล
- (23) รองผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- (24) รองผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน
- (25) รองผู้บัญชาการสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ
- (26) รองผู้บัญชาการสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (27) จเรตำรวจ (สบ 8) (หัวหน้าจเรตำรวจ)
- (28) นายแพทย์ใหญ่
- (29) รองจเรตำรวจ (สบ 7)
- (30) ผู้บังคับการกองพลาธิการ
- (31) ผู้บังคับการกองโยธาธิการ
- (32) ผู้บังคับการกองสรรพาวุธ
- (33) ผู้บังคับการกองทะเบียนพล
- (34) ผู้บังคับการกองสวัสดิการ
- (35) ผู้บังคับการกองคดีอาญา
- (36) ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวนศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (37) ผู้บังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 1-4
- (38) ผู้บังคับการข่าวกรองยาเสพติด
- (39) ผู้บังคับการสกัดกั้นการลำเลียงยาเสพติด
- (40) ผู้บังคับการตำรวจสันติบาล 1-4

(41) ผู้บังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 1-4

(42) ผู้บังคับการตำรวจสื่อสาร

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 (2) ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ประกาศกำหนดตำแหน่ง

## 6. กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สามารถแยกได้ดังนี้

6.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้<sup>35</sup>

- (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (3) กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย

6.2 เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้<sup>36</sup>

- (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งครบ 3 ปี
- (3) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ยกเว้นผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาในศาลฎีกา อัยการสูงสุด รองอัยการ

<sup>35</sup>มาตรา 33 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>36</sup>มาตรา 39 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

สูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการ ทหาร ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ยื่นเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

(4) กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

กรณีตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่งให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย

การยื่นบัญชีและการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ตาย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมาย ระเบียบและคดี เกี่ยวกับข้อหาหรือแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวม 3 กรณี ซึ่งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมาย ระเบียบและคดี ได้พิจารณาข้อหาหรือกรณี ดังนี้<sup>37</sup>

กรณีข้อหาข้อที่ 1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พ้นจากตำแหน่งและได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งไว้แล้ว ตามมาตรา 33 (2) ต่อมาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นตายในขณะที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาไม่ถึงหนึ่งปี ทายาทหรือผู้จัดการมรดกจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา 33 วรรคท้าย หรือไม่

คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 33 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. 3 กรณี คือ ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ตามมาตรา 33 (1) ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 33 (2) และยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา 33 วรรคท้าย ส่วนทายาทหรือผู้จัดการมรดก กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะกรณีตามมาตรา 33 (3) เท่านั้น คือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่รวมถึงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายก่อนยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา 33 วรรคท้าย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 37 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตายและปรากฏว่าผู้นั้นหรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้นั้นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง

<sup>37</sup> มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 78/2543 วันที่ 12 ตุลาคม 2543

ราชการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือของกองมรดกได้โดยไม่ต้องอาศัยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นตามมาตรา 33 (2) และ (3) จึงเห็นได้ว่า ทายาทหรือผู้จัดการมรดกมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 33 (2) เท่านั้น ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายก่อนยื่นบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา 33 วรรคท้าย ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็ไม่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีข้อหาหรือ ข้อที่ 2 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นแล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 36 หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 36 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพราะเหตุผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือตาย การยื่นบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตราดังกล่าว หมายถึง การยื่นบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 33 (2) และมาตรา 33 วรรคท้าย ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา 33 วรรคท้าย แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และประกาศรายงานผลการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 36

กรณีข้อหาหรือ ข้อที่ 3 หากไม่ต้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามข้อ 2 แล้ว แต่บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นในกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ปรากฏว่า มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น ไม่สามารถชี้แจงที่มาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตัวว่าผู้นั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติแล้วส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 38 ได้หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า เมื่อเป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 36 กรณีตามข้อหาหรือ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

## 7. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 1 การตรวจสอบทรัพย์สิน (มาตรา 259 – มาตรา 264) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง (มาตรา 32 – มาตรา 38) และส่วนที่ 2 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 39 – มาตรา 42) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

(1) ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ<sup>38</sup>

การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในส่วนของคู่สมรส ซึ่งคำว่า “คู่สมรส” ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ คือมาตรา 1457 ที่บัญญัติว่า การสมรสตามประมวลกฎหมายนี้จะมีได้เฉพาะเมื่อ ได้จดทะเบียนแล้วเท่านั้น ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส คือภรรยาที่จดทะเบียนสมรสถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ไม่ได้หมายความถึงภรรยาที่อยู่กินกัน โดยมีได้จดทะเบียนสมรส ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กับผู้ที่อยู่กินกันฉันท์สามีภรรยาซึ่งไม่ได้จดทะเบียนสมรสได้

(2) ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม<sup>39</sup>

(3) แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี<sup>40</sup>

<sup>38</sup>มาตรา 32 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>39</sup>มาตรา 32 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริง ในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง<sup>41</sup>

จะเห็นได้ว่า การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ได้กำหนดให้แสดงตามที่มีอยู่จริง ในวันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แล้วแต่กรณี ซึ่งการกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี โดยไม่ได้กำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องยื่นเอกสารประกอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ทำให้เป็นช่องทางให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปกปิด ซักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาในระหว่างดำรงตำแหน่ง หากจะทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์หรือเหตุอันควรสงสัยว่าได้ทรัพย์สินมาโดยทุจริต ปกปิด หรือยื่นทรัพย์สินด้วยความอันเป็นเท็จ ดังนั้น หากไม่ปรากฏพฤติการณ์หรือเหตุอันควรสงสัยดังกล่าว ก็จะไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

(4) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องใช้แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

(5) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา (ภ.ง.ด. 90 หรือ 91) ทั้งของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (ถ้ามี) โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า<sup>42</sup>

(6) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ผู้นั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

<sup>40</sup>มาตรา 32 วรรคแรก แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>41</sup>มาตรา 33 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>42</sup>มาตรา 33 วรรคแรก แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ที่ได้ยื่นไว้ จะแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอใช้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวแทนการยื่นใหม่ก็ได้ แต่ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงก็ได้<sup>43</sup>

(7) ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดำรงตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ผู้ยื่นผู้นั้นจะต้องแยกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง ตามระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นๆ<sup>44</sup>

(8) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 2 ชุด

## 8. รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด โดยแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด มีรายการทรัพย์สิน 9 ประเภท และรายการหนี้สิน 4 ประเภท ดังนี้<sup>45</sup>

### 8.1 รายการทรัพย์สิน

- (1) เงินสด (เฉพาะที่มีเงินสดเกินสองแสนบาท) หมายถึง เงินสดในมือทุกสกุลรวมกัน
- (2) เงินฝาก หมายถึง เงินฝากทุกประเภท รวมถึงสลากออมสิน บัตรเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น
- (3) เงินลงทุน หมายถึง เงินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล และที่รัฐบาลค้ำประกัน หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต หลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น

<sup>43</sup> มาตรา 33 วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>44</sup> มาตรา 33 วรรคสี่ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>45</sup> วรวิทย์ สุขบุญ นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. หน้า 41-43

(4) เงินให้กู้ยืม หมายถึง เงินที่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลกู้ยืม

(5) ที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตาม

กฎหมาย

(6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง หมายถึง บ้านอาศัยและสิ่งปลูกสร้างอื่น เช่น อาคารพาณิชย์ ห้องชุด โกดัง

(7) ยานพาหนะ หมายถึง ยานพาหนะต่างๆ เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือยนต์ เครื่องบินส่วนบุคคล เป็นต้น

(8) สิทธิและสัมปทาน หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินทางวรรณกรรม ศิลปกรรม ประดิษฐ์กรรม และการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ หรือทรัพยากรธรรมชาติ จนถึงสิทธิที่รัฐหรือเอกชนรับรองและสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิตามสัญญา สัมปทานต่าง ๆ สิทธิการเช่าที่ดิน สมาชิกสนามกอล์ฟ เป็นต้น

(9) ทรัพย์สินอื่น หมายถึง ทรัพย์สินอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในรายการที่ (1)–(8) โดยมีมูลค่าทรัพย์สินทุกชนิดรวมกัน ตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป เช่น ทองคำ อัญมณี งาม่าง โบราณวัตถุ นาฬิกา รถยนต์โบราณ อาวุธปืน เป็นต้น

## 8.2 รายการหนี้สิน

(1) เงินเบิกเกินบัญชี หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร และให้หมายความรวมถึงหนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภทด้วย

(2) เงินกู้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น หมายถึง เงินกู้ทุกประเภท จากธนาคาร และสถาบันการเงิน

(3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีฐานะธนาคารและสถาบันการเงินอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วน กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

(4) หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการปรับปรุงแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินใหม่โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1. เข้าใจง่ายและขอเฉพาะข้อมูลที่จำเป็น 2. ไม่สร้างภาระให้ทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นและผู้ตรวจสอบ 3. ต้องรักษาเป้าหมายหลักของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อป้องกันการยื่นเท็จและปกปิด 4. แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ ยึดหลักการของระบบการยื่นบัญชี ได้แก่ แยกรายได้ (income) ออกจากความมั่งคั่ง (wealth) 5. กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีระบุอาชีพย้อนหลัง 5 ปี เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่า เคยมีธุรกิจเชื่อมโยงกับใครบ้าง 6. กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ลงลายมือชื่อ



กำกับบัญชีในหน้าสุดท้ายของบัญชีเพียงหน้าเดียว ซึ่งช่วยลดเวลาทำงานลงได้มาก เนื่องจากปริมาณบัญชีที่ต้องตรวจสอบมีจำนวนมาก

## 9. การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยได้ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 95 ก เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2555 และมีผลบังคับใช้วันที่ 6 ตุลาคม 2555 ซึ่งกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ โดยแบ่งการตรวจสอบเป็น 3 วิธี ได้แก่<sup>46</sup>

- 1) การตรวจสอบปกติ
- 2) การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล
- 3) การตรวจสอบเชิงลึก

“การตรวจสอบปกติ” หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้

“การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล” หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ โดยขอทราบข้อเท็จจริง หรือขอเอกสารหลักฐานไปยังหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ให้ถ้อยคำ

“การตรวจสอบเชิงลึก” หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงรายการไว้ในกรณีที่มีผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและ

<sup>46</sup>ข้อ 3 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555

หนังสือของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด โดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือรั่วรายผิดปกติ

หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล และการตรวจสอบเชิงลึก

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อยืนยันข้อมูลและการตรวจสอบเชิงลึก ดังนี้<sup>47</sup>

- 1) การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล เมื่อมีเหตุอันสมควร ดังต่อไปนี้
  - (1) ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการเงินสดของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมกัน ตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป
  - (2) กรณีปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนว่าผู้ยื่นบัญชีมีพฤติการณ์ยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ
  - (3) เมื่อมีผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ยื่นบัญชีว่ามีพฤติการณ์ยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือให้ผู้อื่นถือครองทรัพย์สินแทน
  - (4) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าผู้ยื่นบัญชีมีพฤติการณ์จงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นในลักษณะผิดปกติ
  - (5) เมื่อเลขานุการฯ หรือรองเลขานุการฯ หรือผู้ช่วยเลขานุการฯ ที่ได้รับมอบหมายเห็นสมควร
  - (6) เมื่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ ดูแล หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร
- 2) การตรวจสอบเชิงลึก เมื่อมีกรณีจำเป็นดังต่อไปนี้
  - (1) ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 39 (15) เฉพาะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 (1) ที่มีทรัพย์สินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป

<sup>47</sup>มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 452-17/2556 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556

- (2) เมื่อพฤติการณ์ปรากฏว่า ผู้ยื่นบัญชีหรือมีผู้ให้ข้อมูลว่าผู้ยื่นบัญชีมีพฤติการณ์ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือให้ผู้อื่นถือครองแทน อันมีลักษณะเป็นการมี ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ
- (3) เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจงใจไม่ให้ตรวจสอบทรัพย์สินเนื่องจากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (4) เมื่อเลขานุการฯ หรือรองเลขานุการฯ หรือผู้ช่วยเลขานุการฯ ที่ได้รับมอบหมาย เห็นสมควร
- (5) เมื่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ ดูแล หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

ปัจจุบัน การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งไป แล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลง ของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว นั้น เป็นการตรวจสอบแบบปกติ ซึ่งตรวจดู รายการทรัพย์สินและหนี้สินจากเอกสารหลักฐานที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีได้แสดงรายการไว้ เพื่อเป็น ฐานข้อมูลไว้ทำการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่ง และ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กฎหมายก็กำหนดให้แสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินที่มีอยู่จริง ณ วันเข้ารับตำแหน่ง วันพ้นจากตำแหน่ง วันที่ครบกำหนดสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และวันที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี โดยไม่ได้กำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง หรือก่อนดำรงตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง กฎหมายก็กำหนดให้ยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเพียงหนึ่งปีเท่านั้น ซึ่งเห็นว่า การกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวยังมีช่องว่างที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีโอกาสปกปิด ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาในระหว่างดำรง ตำแหน่งโดยมิชอบได้ เนื่องจากตรวจสอบเฉพาะรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ณ วันที่ผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ยื่นบัญชีเท่านั้น หากจะทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์หรือเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบ หรือมีความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินในลักษณะที่มี ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ ด้วยวิธีการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล และหากมี

พฤติการณ์จูงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็จะดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยวิธีการตรวจสอบเชิงลึก ดังนั้น หากไม่ปรากฏพฤติการณ์ หรือเหตุอันควรสงสัยดังกล่าว ก็จะไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ซึ่งเห็นว่าการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และยังไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 10. การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

การกำหนดให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งตรวจสอบว่าบุคคลที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้มีการใช้อำนาจรัฐในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายในระหว่างดำรงตำแหน่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือไม่ ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>48</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้<sup>49</sup>

### 10.1 การตรวจสอบสถานภาพของบุคคล

1) ให้ตรวจสอบจากแบบแสดงรายการภาษีเงิน ได้บุคคลธรรมดาที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยื่นต่อกรมสรรพากร ว่ามีสถานภาพ โสด สมรส หรือหย่า และมีบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะกี่คน เปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นว่าถูกต้องตรงกันหรือไม่

2) กรณีผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แจ้งสถานภาพในบัญชีว่าโสดหรือหย่า ให้สอบถามข้อเท็จจริงเรื่องสถานภาพบุคคล รวมทั้งชื่อภรรยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ไปยังสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย

### 10.2 การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

1) เงินสด ให้ออกไปตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเฉพาะรายที่แสดงว่า

<sup>48</sup> สนิท จรอนันต์ และคณะ รายงานผลการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของ หน้า 92-93

<sup>49</sup> มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 5/2540 วันที่ 26 ธันวาคม 2540

มีเงินสด ตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป

2) เงินฝาก

(1) ในธนาคารพาณิชย์ ให้ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารพาณิชย์ของไทยทุกธนาคาร รวมทั้งธนาคารต่างประเทศที่มีสาขาในประเทศไทยด้วย

(2) ในสถาบันการเงินอื่น ให้ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังสถาบันการเงินทุกแห่งที่เปิดดำเนินการ สำหรับสถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการแล้ว 16 แห่งแรก ให้สอบถามไปยังบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด และอีก 42 แห่งหลังให้สอบถามไปยังธนาคารกรุงไทย จำกัด

3) เงินลงทุน

(1) หลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลเป็นประกัน ให้ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต ให้ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

(3) หลักทรัพย์อื่น ให้ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงเฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงไว้ในบัญชีฯ ไปยังศูนย์เอกสารและข้อมูลธุรกิจ กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

4) เงินให้กู้ยืม ให้ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แสดงไว้ในบัญชีฯ ไปยังบุคคลที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงไว้ในบัญชีฯ

5) ที่ดิน ให้ตรวจสอบทั่วประเทศ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ให้ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงไว้ในบัญชีฯ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังส่วนราชการผู้รับผิดชอบที่ทรัพย์สินดังกล่าวตั้งอยู่

7) ยานพาหนะ ให้ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังกรมการขนส่งทางบก

8) สิทธิและสัมปทานที่ผู้ยื่นบัญชีฯ ได้แสดงรายการไว้ ให้ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังกรมทรัพยากรธรรมชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

9) ทรัพย์สินอื่น ให้ตรวจสอบทุกรายการที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงไว้ในบัญชีฯ

10) เงินเบิกเกินบัญชีและเงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ให้สอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารและสถาบันการเงินรวมไปกับกรณีเงินฝาก

11) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือและหนี้สินอื่น ให้ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงไปยังบุคคลหรือนิติบุคคลที่ผู้ยื่นอ้างถึง

การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ถือเป็นหลักปฏิบัติ ดังนี้<sup>50</sup>

1) ให้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงในวันที่ผู้ยื่นระบุในบัญชีฯ ว่าเป็นวันยื่นบัญชีฯ แต่วันที่ระบุเป็นวันยื่นบัญชีฯ ดังกล่าว และวันที่ยื่นต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ภายในกำหนดระยะเวลา (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 มาตรา 32 มาตรา 33 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี) ดังนั้น การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงจึงต้องดำเนินการตรวจสอบ ณ วันที่ผู้ยื่นเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี)

2) การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงกรณียื่นบัญชีเข้ารับตำแหน่งหรือเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งเป็นบัญชีเดียวกัน ให้ตรวจสอบว่ารายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีฯ มีเอกสารประกอบถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากมีเอกสารประกอบถูกต้องครบถ้วนและน่าเชื่อถือได้ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาความถูกต้องและความมีอยู่จริง แต่หากเอกสารประกอบไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่น่าเชื่อถือ ให้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงต่อไป แล้วเสนอคณะกรรมการพิจารณา

3) การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาย ให้ตรวจสอบตามหลักเกณฑ์เดียวกับข้อ 2 โดยอนุโลม เว้นแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายๆ ไป

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารระดับสูงรายหนึ่งซึ่งยื่นบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง แล้วเห็นว่าในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 32 มาตรา 39 และมาตรา 40 กรณีเข้ารับตำแหน่ง นั้น เป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบในกรณีเข้ารับตำแหน่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจึงมีหน้าที่ตรวจสอบเพียงว่าเป็นทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีฯ ที่ถูกต้องและมีอยู่จริงหรือไม่ เท่านั้น ไม่มีหน้าที่

<sup>50</sup> มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 23/2542 วันที่ 31 สิงหาคม 2542

ตรวจสอบถึงที่มาของทรัพย์สินและหนี้สินด้วยแต่ประการใด เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ยื่นบัญชีฯ มิกรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือรักรวย ผิดปกติและอยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการไต่สวนข้อเท็จจริง จึงมีมติให้นำแนวทางการ ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับแต่งตั้งที่กล่าวไว้ข้างต้น ไปถือ ปฏิบัติโดยเคร่งครัดด้วย<sup>51</sup>

## 11. บทกำหนดโทษ

เมื่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ มีโทษดังนี้

### 11.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34 บัญญัติว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอเรื่อง ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และเมื่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ แล้วให้ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้าม มิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่ วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย แต่ไม่กระทบกระเทือน กิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งหรือ ประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

<sup>51</sup>มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 458-23/2556 วันที่ 28 มีนาคม 2556

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวันที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระยะเวลาห้าปีตามวรรคหนึ่งให้นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว<sup>52</sup>

### 11.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 41 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัยว่า มีการกระทำความผิด และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น<sup>53</sup>

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย ตามมาตรา 119 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>54</sup>

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “จงใจ” หรือ “ปกปิด” ซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยว่า ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน “จงใจ” ไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือ “ปกปิด” ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด

<sup>52</sup>มาตรา 34 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>53</sup>มาตรา 41 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>54</sup>มาตรา 119 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554



จงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการอธิบายความหมายของคำว่า “จงใจ” ซึ่งต้องอาศัยการเทียบเคียงกับกฎหมายอื่น ซึ่งพิจารณาคำว่า “จงใจ” หรือคำว่า “ไม่จงใจ” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เปรียบเทียบกับ “เจตนา” ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59<sup>55</sup>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อผู้อื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา

การกระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ และในขณะที่เดียวกัน ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

ถ้าผู้กระทำมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด จะถือว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นมิได้

การกระทำโดยประมาท ได้แก่ กระทำความผิดไม่ใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

การกระทำให้หมายความรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้น โดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นด้วย”

คำว่า “จงใจ” หรือ “ไม่จงใจ” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เปรียบเทียบกับ “เจตนา” ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 สรุปได้ดังนี้

“จงใจ” หมายถึง รู้สำนึกถึงผลเสียหาย (damaging effect) ที่จะเกิดจากการกระทำของตน<sup>56</sup>

<sup>55</sup> สนิท จรอนันต์ และคณะ รายงานผลการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน้า 98

<sup>56</sup> ใจจิตร ปุณณพันธ์ “ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดในการกระทำของตนเอง” ในเอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายแพ่ง 2 : หนี้ละเมิด หน่วยที่ 11 พิมพ์ครั้งที่ 16 นวนพบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2538 หน้า 164

กระทำโดยรู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผล หรือความเสียหายแก่เขาแล้วก็เป็นกรกระทำโดยจงใจ

การกระทำโดยผิดหลงหรือพลั้งพลาด หรือการเข้าใจโดยสุจริต คือ การเข้าใจผิดในข้อเท็จจริง ไม่เป็นการจงใจ<sup>57</sup>

การรู้สำนึกในผลเสียหายจากการกระทำของตนเท่านั้น ก็เป็นการจงใจแล้ว ฉะนั้นจึงไม่ต้องคำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นซึ่งอาจมาน้อยกว่าที่คาดคิดไว้ก็ได้<sup>58</sup>

โดยเหตุที่ “จงใจ” ไม่ต้องคำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น “จงใจ” จึงแตกต่างกับ “เจตนา” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 แม้การกระทำโดยเจตนาทางอาญานั้น จะเป็นการกระทำโดยจงใจทางแพ่งด้วยไปในตัว แต่ผู้กระทำโดยเจตนา นั้นนอกจากต้องกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำแล้ว ในขณะเดียวกัน ผู้กระทำจะต้องประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นด้วย แต่จงใจไม่ได้มุ่งหมายต่อผลของการกระทำ<sup>59</sup>

กระทำโดยจงใจ มีความหมายกว้างกว่ากระทำโดยเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 เพราะการกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ดังนั้น การกระทำโดยเจตนาจึงเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่กระทำโดยจงใจอาจไม่เป็นการกระทำโดยเจตนาเสมอไป<sup>60</sup>

ในทางปฏิบัติ การดำเนินการกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นั้น จะต้องมีหนังสือขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงไปยังผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถึง 3 ฉบับ โดยหนังสือฉบับที่ 1 มีระยะเวลาในการดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริง 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ฉบับที่ 2 มีระยะเวลาในการดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริง 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และฉบับที่ 3 มีระยะเวลาในการดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริง 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ในการกำหนดโทษแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 164

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 164-165

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 165

<sup>60</sup> ศักดิ์ สนองชาติ คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดชอบผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2549 หน้า 42

ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ นั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปี รวมทั้งต้องรับโทษทางอาญาซึ่งกฎหมายกำหนดระยะเวลาโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวแต่อย่างใด เนื่องจากโทษทางอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับ แค่เพียงรอลงอาญาเท่านั้น ซึ่งเป็นที่ทราบดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว

กรณีปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน วิธีการของการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสภาพบังคับของกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของไทย โดยนำแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศมาเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป



## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยนั้น ได้ดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็เป็นหนึ่งในองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็เป็นหนึ่งในภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวใช้อำนาจของตนในระหว่างดำรงตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้ให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อความโปร่งใสให้แก่องค์กรทางการเมือง และนักการเมือง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย แต่จากการดำเนินการในภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไว้หลายประการก็ตาม และมีมาตรการในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ค่อนข้างรัดกุมมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีปัญหาในด้านต่างๆ ที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยังไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในด้านการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญและ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) ในการตรวจสอบความถูกต้อง และความมืออยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แล้วแต่กรณี เพื่อจะได้ทราบว่า ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง ในระหว่างดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เป็นเวลาหนึ่งปี ทรัพย์สินและหนี้สินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร โดยการเปรียบเทียบรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่งหรือกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ว่ามีทรัพย์สินและหนี้สินถูกต้องตรงตามที่แสดงไว้หรือไม่ รายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มขึ้นหรือลดลงผิดปกติหรือไม่ ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งตรวจสอบว่า ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและไม่ยื่นเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ ซึ่งจากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบันนั้น ยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร ในบทนี้ผู้ศึกษา จึงทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายรวมถึงปัญหาต่างๆ ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยแยกประเด็นปัญหา ได้ดังนี้

## 1. ปัญหาการหลีกเลี่ยงการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของภรรยาโดยไม่จดทะเบียนสมรสหรือจดทะเบียนหย่าก่อนหรือหลังเข้ารับตำแหน่ง

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มืออยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ

และให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวรรคหนึ่งผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่งตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นๆ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในส่วนของคู่สมรสนั้น ต้องเป็นคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่จะไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส โดยการไม่จดทะเบียนสมรส หรือการจดทะเบียนหย่าก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือจดทะเบียนหย่าภายหลังเข้ารับตำแหน่งแล้ว เพื่อไม่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส ซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อทำหน้าที่หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการทุจริต หรือเพื่อลดปัญหาการทุจริตให้น้อยลงและหมดสิ้นไปมากที่สุด แต่ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวก็ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

สำหรับต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน ของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ส่วนประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องยื่นบัญชีของตนเอง คู่สมรส และทรัพย์สินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย เช่น สิ้นสมรส ส่วนประเทศอังกฤษ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่เป็นกฎหมาย แต่อยู่ในรูปของประมวลจริยบรรณสำหรับสมาชิก (code of conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับประมวลจริยบรรณนี้และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตภายใต้สมมติฐานว่า สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อมติของสภาเพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงิน

หรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลจากการกระทำการอภิปรายหรือการลงมติในสภาหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ซึ่งการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์นั้นให้ลงทะเบียนของกลุ่มสมรสด้วย

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยนั้นเหมือนกับของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่แตกต่างกันที่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของประเทศไทยจะเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาตรงที่ได้กำหนดให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ซึ่งค่อนข้างจะรัดกุม

## 2. ปัญหาการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติไว้ว่า“ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด” ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบนั้น ได้กำหนดให้ยื่นตามที่มีอยู่ ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี ทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยื่นเอกสารประกอบเฉพาะ ณ วันที่มีหน้าที่ โดยไม่ได้แสดงเอกสารประกอบตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง และในการดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งจะตรวจสอบตามเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ยื่นไว้ และเก็บผลการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งไว้เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจงใจหลีกเลี่ยงหรือปกปิดทรัพย์สินโดยไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่อาจก่อให้เกิดถึงความผิดปกติ จึงอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่ได้มาในระหว่างดำรงตำแหน่งโดยการโอน ยักย้าย ซุกซ่อน ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้อย่างแท้จริง ซึ่งปัจจุบัน ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้อย่างถูกต้องโดยไม่มี

ตกแต่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนนำมายื่น หากพิจารณาถึงหลักในการตรวจสอบ สมัยก่อนนั้น การตรวจสอบจะจำกัดวงแคบอยู่ที่ “การตรวจสอบบัญชี (Account Examination)” เพื่อรับรองความถูกต้องของการจดบันทึกรายการทางบัญชี หรือไม่ก็มุ่งเน้นในเรื่องการติดตาม ค้นหาสาเหตุการทุจริตการใช้จ่ายเงินเป็นงานสำคัญเท่านั้น แต่ในปัจจุบันพบว่า การตรวจสอบนั้น ได้มีพัฒนาการออกไปอย่างกว้างขวาง จนอาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมทุกประเภทของผู้ปฏิบัติทุกๆ คน ในองค์กรหนึ่งจะได้รับการ “การตรวจสอบ” อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ การป้องกันการฉ้อฉล การฉ้อโกงชาติบ้านเมืองและ การตรวจจับผู้ทุจริต ตลอดจนการปฏิบัติงานของข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิด ประสิทธิภาพ มีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูล และมีเสรีภาพในการตรวจทาน ดังนั้น หากมีการแก้ไขให้การ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยแสดงเอกสารประกอบทั้งหมดตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งจนถึง พันจากตำแหน่ง เช่น บัญชีเงินฝากธนาคาร หากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สิน ได้แสดงเอกสารหลักฐานความเคลื่อนไหวของบัญชีตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง ถึงวันที่พ้น จากตำแหน่ง จะทำให้ทราบถึงที่มาของรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องให้มี เหตุอันควรสงสัย หรือรอให้มีพฤติการณ์อันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน หรือให้มีเรื่อง กล่าวหาหรือเรียนว่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบด้วยวิธีการตรวจสอบเพื่อ ยืนยันข้อมูล หรือการตรวจสอบด้วยวิธีการตรวจสอบเชิงลึก เนื่องจากการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล หรือการตรวจสอบเชิงลึก จะมีกระบวนการในการดำเนินการ โดยมีหนังสือไปยังหน่วยงานหรือ องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงรวมทั้งเอกสารหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการ ทำให้เกิด ความล่าช้า และเป็นภาระเพิ่มภาระหน้าที่ให้กับหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากสามารถ ตรวจสอบได้จากเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแสดงไว้ จะทำให้ เกิดความรวดเร็วในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และสามารถตรวจสอบ ถึงความถูกต้อง ความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินได้อย่างมี ประสิทธิภาพมากขึ้น และเกิดประโยชน์สูงสุด

### 3. ปัญหาระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติไว้ว่า “การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตาม มาตรา 32 ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน



และหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (3) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นตายภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมีได้เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอใช้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวแทนการยื่นใหม่ก็ได้ แต่ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งจะกำหนดให้นำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยก็ได้

ความในวรรคสามให้ใช้บังคับกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยอนุโลม ทั้งนี้ ระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับตำแหน่งอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติไว้ว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง

รายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (4) อัยการสูงสุด
- (5) กรรมการการเลือกตั้ง
- (6) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (7) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (8) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (9) รองประธานศาลฎีกา
- (10) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (11) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- (12) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา
- (13) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
- (14) รองอัยการสูงสุด
- (15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของบุคคลตาม (1) (4) (9) (11) (12) (13) (14) และ (15) ให้ยื่นเมื่อผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 35 วรรคหนึ่งและวรรคสามมาใช้ บังคับกับการแสดง การยื่น การรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบความ ถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม”

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติไว้ว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากมาตรา 39 ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ให้นำบท

บัญชีมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 35 วรคหนึ่งและวรคสาม มาใช้บังคับกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยอนุโลม

(2) ในกรณีที่ป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) ให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยจะกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นระยะหรือให้มีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่ยื่นไว้เดิมด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ 3 ช่วงเวลา คือ กรณีเข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกับกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีหน้าที่ตามแต่กรณี ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3 ระยะเวลา คือ ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งสำหรับผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเสนอตนเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต่างกับของประเทศไทย คือ กฎหมายกำหนดให้มีการยื่นก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง เมื่อมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดให้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วเท่านั้น ซึ่งของประเทศไทยได้กำหนดให้ยื่นบัญชีเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย ประเทศฝรั่งเศส กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3 ระยะเวลา คือ ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้ง (สำหรับตำแหน่งประธานาธิบดี) เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว (สำหรับตำแหน่งประธานาธิบดี

คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น) โดยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่งหรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่ง ไปจนถึง 1 เดือนหลังพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ ซึ่งประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดหัวระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนกับของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จะแตกต่างกันตรงที่ระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สำหรับประเทศอังกฤษ หลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะอยู่ในรูปของการลงทะเบียนผลประโยชน์ ซึ่งระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

แม้ว่ากฎหมายได้กำหนดในเรื่องของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เข้มงวดและมีรายละเอียดมากกว่าของต่างประเทศ แต่ก็ยังประสบปัญหาในเรื่องของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบล่าช้า หรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้ต้องถูกดำเนินคดียังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีจึงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่งผลให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้สูญเสียงบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรนำวิธีการยื่นบัญชีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเสนอตนเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และถือว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

สำหรับระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง วันพ้นจากตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และวันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หากผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาดังกล่าว ถือว่าผู้นั้นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป

ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติให้มีหนังสือขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงไปยังผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถึง 3 ฉบับ โดยหนังสือขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงฉบับที่ 1 มีระยะเวลาในการดำเนินการ 30 วัน หนังสือเดือนขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 มีระยะเวลาฉบับละ 15 วัน ซึ่งมีระยะเวลาตามหนังสืออีก 60 วัน รวมระยะเวลาในการดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่วันที่มิหน้าที่ คือ 90 วัน แต่ก็ยังคงเป็นปัญหา กล่าวคือ กำหนดระยะเวลาตามหนังสือให้นับระยะเวลาเมื่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว ซึ่งหากไปรษณีย์ นำจ่ายล่าช้า หรือไม่สามารถนำจ่ายได้ เนื่องจากย้ายที่อยู่ใหม่ หรือไม่มีใบตอบรับซึ่งลงลายมือชื่อผู้รับกลับมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการติดตามใบตอบรับจากที่ทำการไปรษณีย์ ซึ่งไปรษณีย์ก็มีกระบวนการในการติดตามใบตอบรับดังกล่าว หรือกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ทำให้ต้องดำเนินการสืบค้นข้อมูลทะเบียนราษฎรใหม่ ซึ่งกรณีเหล่านี้นอกจากทำให้เกิดความล่าช้าแล้วยังเป็นการเพิ่มภาระในการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ทำให้กระบวนการในการสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวเกิดความล่าช้า

#### 4. ปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนกรณีเสียชีวิต

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเสียชีวิต กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 33 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 “ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย”

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วเสียชีวิตในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง แม้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียชีวิต เป็นผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทน ตามที่มีอยู่จริงในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเสียชีวิต และให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเสียชีวิต แต่กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดความรับผิดชอบของทายาทหรือผู้จัดการมรดกกรณีที่ไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น และระยะเวลาในการให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดง

ราชการทรัพย์สินและหนี้สินแทนภายใน 90 วัน หากไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแทนภายในระยะเวลาดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ช. จะมีหนังสือแจ้งให้ทนายหรือผู้จัดการมรดกดำเนินการยื่นบัญชีแทนอีกภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งรวมระยะเวลาในการดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนถึง 120 วัน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และหากทนายหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียชีวิตไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายในระยะเวลาดังกล่าว มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย และปรากฏว่าผู้นั้นหรือทนายหรือผู้จัดการมรดกของผู้นั้นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือของกองมรดกได้โดยไม่ต้องอาศัยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นตามมาตรา 33 (2) และ (3) ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการเปรียบเทียบทรัพย์สิน และหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่พ้นจากตำแหน่งหรือตายกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้เมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่ง แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา” และแม้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เสียชีวิตนั้น จะมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่ง ก็ไม่ได้ทำให้ทนายต้องรับผิดชอบแทนผู้ที่เสียชีวิตนั้นแต่อย่างใด เพียงแต่ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งนั้น ต้องตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทนายหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี ซึ่งแจ้งการได้มาของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความเห็นว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 80 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาต่อทนายหรือผู้จัดการมรดกของผู้ที่เสียชีวิตนั้น ทำให้ทนายหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียชีวิตไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทน โดยเฉพาะนักการเมืองในระดับท้องถิ่น

## 5. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การขาดความรู้และความเข้าใจในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ถูกดำเนินคดีกรณีใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากมีความคิดที่ว่า จะไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป รวมทั้ง ยังไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับเมื่อถูกดำเนินคดีกรณีใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบดังกล่าว

จากกรณีปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นับเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดและช่องว่างของกฎหมาย ที่ทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว อาศัยช่องว่างของกฎหมายในการหลีกเลี่ยงหรือปกปิดไม่ยื่นรายการทรัพย์สินอันได้มาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งได้ และทำให้การดำเนินการตรวจสอบเกิดความล่าช้า และไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการทุจริตและปราบปรามการทุจริตให้ลดน้อยลงและหมดสิ้นไปในที่สุด ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ปัญหาการทุจริตนับเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในระบบราชการ และนักการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ ในการบริหารประเทศ ซึ่งปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่มีมาในทุกยุคทุกสมัยและทวีความรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้น และเกิดจากโครงสร้างของสังคมไทยที่ยังคงยึดติดกับระบบอุปถัมภ์ มีการช่วยเหลือ ฟังพาทอาศัย มีความต้องการ และมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต คือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาส และการจูงใจ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ และมีการทุจริตในหลายรูปแบบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปฏิรูปการเมืองไทย โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ การทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองโดยการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งองค์กรอิสระเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ สามารถดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ และปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐดังกล่าว เพื่อตอบสนองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถือเป็น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าอำนาจคือของประชาชน เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจก็ย่อมมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ โดยเฉพาะนักการเมืองซึ่งอาสาสมัครเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือข้าราชการระดับสูงซึ่งใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน หากไม่มีการตรวจสอบก็อาจใช้อำนาจเพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องได้ และอำนาจหากไม่มีการตรวจสอบเลยย่อมไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของ



ประชาชนจะได้รับความคุ้มครอง และการที่ไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายไม่ให้มีการใช้อำนาจมากเกินไป ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐ โดยการ กำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐให้รัดกุมและสามารถตรวจสอบได้จริง โดยการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้น จากตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และพ้น จากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) กำหนด เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลง ของทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในระบบราชการและนักการเมือง และเพื่อ เป็นการแสดงความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ภารกิจด้าน การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ผ่านมา ยังไม่ประสบผลสำเร็จตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากติดขัด ในเรื่องข้อกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเกิดความล่าช้า และไม่สามารถตรวจสอบ ได้อย่างแท้จริง โดยมีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

#### 1.1 ปัญหาการหลีกเลี่ยงการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของภรรยา โดยไม่จดทะเบียนสมรส หรือจดทะเบียนหย่าก่อนหรือหลังเข้ารับตำแหน่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 32 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ เข้ารับตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง และพ้น จากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด จะเห็นได้ว่า กฎหมาย กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในส่วนของคู่สมรส นั้น กฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นคู่สมรสที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาศัยช่องว่างของกฎหมายที่จะไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส โดยการไม่จดทะเบียน สมรส หรือจดทะเบียนหย่าก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือจดทะเบียนหย่าภายหลังเข้ารับตำแหน่งแล้ว

ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือจดทะเบียนหย่าก่อนหรือภายหลังเข้ารับตำแหน่ง เพื่อปกปิด ยักย้าย หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาในระหว่างดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดของกฎหมายและช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

## 1.2 ปัญหาการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด มาตรา 33 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง และมาตรา 39 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริง โดยให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่ ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แล้วแต่กรณี ทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยื่นเอกสารประกอบเฉพาะ ณ วันที่มีหน้าที่โดยไม่ได้แสดงเอกสารประกอบตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง และในการดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งจะตรวจสอบตามเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้ยื่นไว้ และเก็บผลการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งไว้เพื่อนเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจงใจหลีกเลี่ยงหรือปกปิดทรัพย์สิน โดยไม่แสดงรายการทรัพย์สินตามที่มีอยู่จริงโดยไม่มีพฤติการณ์อันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ถึงความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของ

ทรัพย์สินและหนี้สินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.3 ปัญหาระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 32 ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี และกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ให้ทายาท หรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแทน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดระยะเวลา ดังเช่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ได้เพิ่มเติมให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และมาตรา 40 (1) ในกรณีที่ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง วันพ้นจากตำแหน่ง และวันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ส่วนมาตรา 40 (2) ในกรณีที่ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง วันที่ดำรงตำแหน่งครบห้าปี และวันที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ โดยกำหนดให้ยื่นภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ มีหน้าที่นั้นๆ แล้วแต่กรณี และหากไม่ได้ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ในทางปฏิบัติก็ยังมีการขยายระยะเวลาโดยการมีหนังสือไปยังผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและดำเนินการยื่นบัญชีได้อีกภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือ หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้มีหนังสือเตือนขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริง (ฉบับที่ 2) และดำเนินการยื่นบัญชีได้อีกภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือ หากไม่

ดำเนินการภายในระยะเวลาตามหนังสือฉบับที่ 2 ก็ให้มีหนังสือเตือนขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริง (ฉบับที่ 3) และดำเนินการยื่นบัญชีได้อีก 15 วัน แต่ก็ยังประสบปัญหาในเรื่องของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบล่าช้า หรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้ต้องถูกดำเนินคดียังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีจึงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่งผลให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้สูญเสียงบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง

สำหรับกรณีที่มีหนังสือไปยังผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับนั้น ก็ยังคงประสบปัญหาที่เกิดจากไปรษณีย์นำจ่ายล่าช้า หรือไม่สามารถนำจ่ายได้ผู้รับได้เนื่องจากย้ายที่อยู่ใหม่ หรือไม่มีใบตอบรับซึ่งลงลายมือชื่อผู้รับกลับมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการติดตามใบตอบรับจากที่ทำการไปรษณีย์ หรือกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ทำให้ต้องดำเนินการสืบค้นข้อมูลทะเบียนราษฎร์ใหม่ ซึ่งกรณีเหล่านี้นอกจากทำให้เกิดความล่าช้าแล้วยังเป็นการเพิ่มภาระในการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ทำให้กระบวนการในการสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวเกิดความล่าช้า

#### 1.4 ปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนกรณีเสียชีวิต

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเสียชีวิตนั้น มาตรา 33 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วเสียชีวิตในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียชีวิตเป็นผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทน ตามที่มีอยู่จริงในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเสียชีวิต และให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเสียชีวิต ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดความรับผิดชอบของทายาทหรือผู้จัดการมรดกที่ไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนผู้ที่เสียชีวิตแต่อย่างใด และกรณีที่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนภายในกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเสียชีวิต จะดำเนินการโดยมีหนังสือแจ้งให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกดำเนินการยื่นบัญชีแทนอีกภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และหาก

ทนายหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียชีวิตไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แทนภายในระบะเวลาดังกล่าว ก็ไม่สามารถดำเนินการกับทนายหรือผู้จัดการมรดกได้แต่อย่างใด และกฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของ ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือของกองมรดกได้โดยไม่ต้องอาศัยบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และหากผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่ง ก็ไม่ได้ ทำให้ทนายต้องรับผิดชอบผู้ที่เสียชีวิตนั้นแต่อย่างใด เพียงแต่ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งนั้นต้องตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 38 แห่ง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ทำให้ทนายหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียชีวิตไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินแทน โดยเฉพาะนัการเมืองในระดับท้องถิ่น

### 1.5 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัญหาการขาดความรู้และความเข้าใจในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินและการแนบเอกสารประกอบ โดยเฉพาะนัการเมืองในระดับท้องถิ่น นับว่าเป็นปัญหาที่มี ความสำคัญ เนื่องจากที่ผ่านมา ปัญหาที่พบบ่อยสำหรับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของนัการเมืองในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเกินระยะ เวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ณ วันที่ตนมายื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่ได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ณ วันที่ตนมีหน้าที่ ทำให้ต้องเสียเวลาในการ ดำเนินการยื่นเอกสารประกอบเพิ่มเติมให้ถูกต้อง และเกิดจากการไม่ให้ความสำคัญในการ ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากมีความคิดที่ว่า จะไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป รวมทั้งยัง ไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับเมื่อถูกดำเนินคดีกรณีจึงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินและเอกสารประกอบ

## 2. ข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง

ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์อำนาจในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นการคัดกรองและป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบแสวงหาประโยชน์ในหว่างดำรงตำแหน่ง แต่การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากข้อจำกัดและช่องว่างของกฎหมาย รวมทั้งระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเกิดความล่าช้า และไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

2.1 กรณีที่ไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในส่วนของคู่สมรส โดยการไม่จดทะเบียนสมรส หรือจดทะเบียนหย่าก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือภายหลังที่เข้ารับตำแหน่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของภรรยาที่อยู่กินกัน โดยมีได้จดทะเบียนสมรส และมีอำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสกรณีที่มีการจดทะเบียนหย่าก่อนเข้ารับตำแหน่ง หรือจดทะเบียนหย่าภายหลังเข้ารับตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลทั้งสองได้หย่าขาดจากการเป็นสามีภรรยา ด้วยวิธีการและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กำหนด เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงการแสดงรายการทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่ง และนำทรัพย์สินนั้นไปให้คู่สมรสถือครองแทน และหลีกเลี่ยงการแสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าว โดยการไม่จดทะเบียนสมรสหรือจดทะเบียนหย่า เพื่อไม่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินนั้น

2.2 กรณีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กฎหมายกำหนดให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ซึ่งเป็นการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและแสดงเอกสารประกอบ ณ เวลาที่มีหน้าที่นั้นๆ เท่านั้น ทำให้เกิดช่องว่างในการที่จะตบแต่งบัญชีก่อนนำมาขึ้นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้อย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการตรวจสอบ และไม่สามารถตรวจสอบถึงการทุจริตได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดให้การยื่นบัญชีต้องแสดงเอกสารประกอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดในช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และหลังพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี เพื่อพิสูจน์

ความถูกต้องและมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือหลีกเลี่ยงการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันก่อให้เกิดถึงความผิดปกติในระหว่างดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งการกำหนดให้แสดงเอกสารประกอบบัญชีทั้งหมดตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี จะทำให้ทราบถึงที่มาของรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องให้มีเหตุอันควรสงสัย หรือรอให้มีพฤติการณ์อันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน หรือให้มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบด้วยวิธีการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล หรือการตรวจสอบด้วยวิธีการตรวจสอบเชิงลึก เนื่องจากการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูลหรือการตรวจสอบเชิงลึก จะมีกระบวนการในการดำเนินการ โดยมีหนังสือไปยังหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบข้อมูลและข้อเท็จจริง รวมทั้งเอกสารหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวกับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการ ทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นภาระเพิ่มภาระหน้าที่ให้กับหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากสามารถตรวจสอบได้จากเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแสดงไว้ จะทำให้เกิดความรวดเร็วในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และสามารถตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเกิดประโยชน์สูงสุด

2.3 กรณีระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จากการศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ได้มีการกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ช่วงระยะเวลา คือ 1) ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้ง ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่มีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง 2) เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี รวมทั้งสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และ 3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ส่วนประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ช่วงระยะเวลาเช่นกัน คือ 1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง สำหรับผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี 2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และ 3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี

คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่งหรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง 1 เดือนหลังพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ และประเทศอังกฤษ หลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะอยู่ในรูปของการลงทะเบียนผลประโยชน์ ซึ่งมีระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์ ภายใน 3 เดือน นับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยนั้น กฎหมายได้กำหนดในเรื่องของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เข้มงวดและมีรายละเอียดมากกว่าของต่างประเทศ แต่ก็ยังประสบปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบล่าช้า หรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้ต้องถูกดำเนินคดียังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีจึงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ทำให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้สูญเสียงบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ผู้ศึกษา จึงเห็นว่า ควรนำวิธีการยื่นบัญชีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เฉพาะที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเสนอดนเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และถือว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ส่วนตำแหน่งอื่นๆ ที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้ยื่นบัญชีภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีหน้าที่ และกำหนดให้ขยายระยะเวลาในการยื่นบัญชีได้อีก 30 วัน ให้ชัดเจนในกฎหมาย หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นจึงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อลดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการกรณีจึงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

2.4 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนกรณีเสียชีวิต ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) ดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้เสียชีวิตได้เอง โดยไม่ต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทายาทหรือผู้จัดการมรดกในการดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนผู้เสียชีวิต เนื่องจากที่ผ่านมาเมื่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเสียชีวิต ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็ไม่ได้ดำเนินการยื่นบัญชีแทนแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษไว้สำหรับทายาทหรือผู้จัดการมรดกที่ไม่ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทน



2.5 ควรมีการเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เนื่องจาก ที่ผ่านมาพบว่าผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น จึงควรมีการจัดอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพื่อให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบมีความถูกต้องครบถ้วนและตรงตามความเป็นจริง รวมทั้งมีการออกไปประชาสัมพันธ์ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- กัลยา สวณโพธิ์. (2556). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- กิตติพงษ์ ทองปุย (2542). การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- กิตติวัฒน์ รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. (2552). คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ Constitutional Law . (พิมพ์ครั้งที่ 3) . กรุงเทพฯ: เสมารธรรม.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2544). รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา . คณะสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2550). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย . (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม) . กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2556). ประวัติรัฐธรรมนูญไทย . (พิมพ์ครั้งที่ 3) . กรุงเทพฯ: เอมีเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ . (พิมพ์ครั้งที่ 2) . กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2557). กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย . (พิมพ์ครั้งที่ 4) . กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ฐานันท์ วรรณโกวิท. ประสบการณ์จากการฝึกอบรมเส้นทางคอร์รัปชันฯ มหาวิทยาลัยตูลูส 1 คาปีโตล (Universitev Toulouse 1 Capitole). วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, 41-47.
- ธีรพงศ์ ยอดกฤต. (2554). มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- นพดล เสงเจริญ. (2550). องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-lawnet](http://www.pub-lawnet) เล่ม 6. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

บรรเจิด ลีคะเนติ. (2547). *การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. สืบค้นจาก

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักอบรมศึกษา.

\_\_\_\_\_. (2538). *ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนคสนวิจัย (สกว.).

ปัญญา อุดชาชน. (2549). *รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสวงงบฎิรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้ต่อไป.

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. แนวคิดพื้นฐานและกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง*. (หน่วยที่ 15, น. 8). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535.

ไพจิตร บุญญพันธ์. (2538). ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดในการกระทำของตนเอง. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแพ่ง 2: หนี้ละเมิด*. (หน่วยที่ 11, น 164-165). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). *ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 5/2540 วันที่ 26 ธันวาคม 2540.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 23/2542 วันที่ 31 สิงหาคม 2542.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 78/2543 วันที่ 12 ตุลาคม 2543.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 452-17/2556 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 458-23/2556 วันที่ 28 มีนาคม 2556.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

วชิรวัชร งามละม่อม. (2558). *แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน*. สืบค้นจาก

[http://learningofpublic.blogspot.com/2015/09/blog-post\\_84.html](http://learningofpublic.blogspot.com/2015/09/blog-post_84.html)

วัชรพงษ์ ลาตุรธรรม. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับศึกษาการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองไทย* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

วารี นาสกุล. (2551). *หลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

วีระพงษ์ บุญโยภาส และคณะ. *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในการบวการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.* สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

วรเจนต์ ภาศิริรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9*. กรุงเทพฯ: พีเพรส จำกัด.

\_\_\_\_\_. (2557). *เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง หลักนิติรัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2555). *บทความทางวิชาการ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. *มูลนิธิ ม.ค.-ก.พ.* 55 สืบค้นจาก [http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b142%20jul\\_9\\_1.pdf](http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b142%20jul_9_1.pdf)

วรวิทย์ สุขบุญ. (2549). *การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. วิทยาลัยนักบริหาร: สำนักงาน ก.พ..

\_\_\_\_\_. (2552). *การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ*.

- .....(2560). *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์ สมองชาติ. (2549). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สนิท จรอนันต์ และคณะ. (2544). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. (ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง). สำนักงาน ป.ป.ช. และมูลนิธิอาเซียน.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. *เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ....*. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สรรเสริญพล ชีราสาสน์. *ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*.  
หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง รุ่นที่ 1.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. (2554). *นิติธรรมและนิติรัฐ*. ใน *แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*. (หน่วยที่ 4, น. 1-14). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุวิมล อ้วนล้ำ. (2548). *การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- สมยศ เชื้อไทย. (2552). *นิติปรัชญาเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 12 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2551). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. *ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555*.
- .....(2558). *ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*.

- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2559). รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559). สืบค้นจาก [http://www.soc.go.th/acrobat/payut\\_report2\\_13.pdf](http://www.soc.go.th/acrobat/payut_report2_13.pdf)
- Academic Focus. (2560). ศาสดาศาสตร์พุทธและประเพณีที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีพุทธและประเพณีที่นิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวสุนิสา ลักษณะชู
วัน เดือน ปีเกิด	29 มีนาคม 2528
สถานที่เกิด	อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2553
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ

