

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง
และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

นางสาวธารทิพย์ ถาวรพล



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Enforcement of the Law Regarding the Inspection of Assets
of the National Anti - Corruption Commission, the Inspection
of Accuracy, the Existence and the Change
in Assets and Liabilities.**

Miss Thantip Thawornpon

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 การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณี
การตรวจสอบความถูกต้อง ความมืออยู่จริง และความเปลี่ยนแปลง
ของทรัพย์สินและหนี้สิน

ชื่อและนามสกุล นางสาวธารทิพย์ ถาวรพล
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์)

.....

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)

.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเจงาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีการตรวจสอบความ
ถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน
ผู้ศึกษา นางสาวธารทิพย์ ถาวรพล **รหัสนักศึกษา** 2584002998 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และเจตนารมณ์
ของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการวิเคราะห์ปัญหา และศึกษาแนวทาง
ในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ
ส่งเสริมกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ดียิ่งขึ้น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีวิจัยเอกสารที่ได้จากการค้นคว้า
รวบรวมจากตำรา สิ่งพิมพ์ต่างๆ เอกสารทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เกี่ยวกับหลัก
กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินมาเรียบเรียงและวิเคราะห์ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของไทย เมื่อพิจารณา
เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์
ปรากฏว่ายังมีส่วนที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบบัญชี ที่กำหนดให้คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องดำเนินการตรวจสอบในทุกบัญชี การเปิดเผยบัญชี
ต่อสาธารณะที่จำกัดให้เปิดเผยได้บางตำแหน่ง และการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของ
ทรัพย์สินและหนี้สิน โดยไม่คำนึงถึงการตรวจสอบรายได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมาย
ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถเลือกตรวจสอบบัญชี
ตามลำดับความสำคัญได้ และให้เปิดเผยบัญชีที่มีการตรวจสอบทุกบัญชี และกำหนดให้มีการ
แสดงข้อมูลของรายได้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบให้มากขึ้น

คำสำคัญ กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน บุคคลสาธารณะ

Independent Study title: Enforcement of the Law Regarding the Inspection of Assets of the National Anti - Corruption Commission, the Inspection of Accuracy, the Existence and the Change in Assets and Liabilities.

Author: Miss Thantip Thawornpon; **ID:** 2584002998; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Dr. Saowanee Asawaroj, Professor; **Academic year** 2017

Abstract

The purpose of this independent study is to study about concepts, principles and the spirit of the law related to inspection of the assets and liabilities in order to analyze problems and study guidelines to amend provisions concerning inspection of assets for the purpose of effective enforcement including promotion of protection and suppression of the corruption mechanism.

This independent study is the qualitative research by means of documentary research. Textbooks, books, and academic papers both in Thai and foreign language related to the law concerning inspection of the assets were studied, and then analyzed to find conclusion and suggestions.

Results of the research showed that when considering the provisions relating to the asset inspection in Thailand in compare with the nearby laws or rules in the United States, England and Singapore, there still be the problems of the account inspection which regulated the National Anti – Corruption Commission to inspect every accounts, the disclosure of the account to the public which restricted only in some positions and the inspection of the change of assets and liabilities regardless of the incomes. The researcher suggested amendment of the law to empower the National Anti-Corruption Commission in choosing to inspect the account depending on the priority, to disclose every inspected account, and to specify to show the information on income for the benefit of more inspection.

Keyword: The process of the asset inspection, Income and property showing system, Public figures.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือของบุคคลหลายท่าน ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่เอาใจใส่ ให้คำแนะนำและแนวทางในการเขียนรายงานให้สมบูรณ์ ขอขอบพระคุณนายรัชชัย ศิริสธนพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช. ที่คอยให้คำปรึกษาแก่ผู้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ให้ความรู้ด้านวิชาการ สั่งสอนคุณธรรมจริยธรรมในการเป็นนักกฎหมายที่ดีตลอดจนแนะนำแนวทางในการศึกษาค้นคว้าระดับบัณฑิตศึกษา ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนช่วยให้ทุกขั้นตอนในการจัดทำรายงานครั้งนี้เป็นไปอย่างราบรื่น ผู้ศึกษาซาบซึ้งในความกรุณาของทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่คอยอบรมสั่งสอน ดูแลเอาใจใส่ด้วยความห่วงใยและให้การสนับสนุนผู้ศึกษาในทุกๆด้านมาจนถึงวันนี้ ตลอดทั้งญาติพี่น้องทุกคนที่คอยให้กำลังใจและส่งความปรารถนาดีให้ผู้ศึกษาตลอดมา

ธารทิพย์ ถาวรพล

มีนาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
3. กรอบแนวคิดทางทฤษฎี	6
4. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา	6
5. สมมติฐานการวิจัย	7
6. ขอบเขตการศึกษา	7
7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ	7
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
9. ระเบียบวิธีวิจัย	8
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	9
1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน	9
2. แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์	14
3. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบการใช้อำนาจ	19
4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบตรวจสอบทรัพย์สิน	30
5. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล	38
6. แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบุคคลสาธารณะ	41
บทที่ 3 การตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย	44
1. การตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายต่างประเทศ	44
1.1 การตรวจสอบทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา	44
1.2 การตรวจสอบทรัพย์สินของอังกฤษ	53
1.3 การตรวจสอบทรัพย์สินของสิงคโปร์	61
2. การตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายไทย	66
2.1 ความเป็นมา	66

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	68
2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายไทย	76
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	85
1. ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินเชิงคุณภาพ	86
2. ปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยบัญชี	90
3. ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน	95
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	99
1. บทสรุป	99
2. ข้อเสนอแนะ	100
บรรณานุกรม	105
ภาคผนวก	110
ก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	111
ข เจ้าหน้าที่ของรัฐ	113
ประวัติผู้ศึกษา	125



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 ว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าวว่าได้อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ จึงมีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวเป็นกลไกการสร้าง ความโปร่งใสและควบคุมปัญหาการทุจริต เป็นหนึ่งในภารกิจงานสำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยที่ทราบกันดีว่าการทุจริตได้ทวีความรุนแรง และมีการขยายขอบเขตเป็นวงกว้างมากขึ้นทุกที จากการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2559 ปรากฏว่าประเทศไทย ได้คะแนน 35/100 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 101 จาก 176 ประเทศ ซึ่งคะแนนตกลงมาจาก 2 ปีที่แล้ว ที่มี 38 คะแนน² แสดงให้เห็นว่ากลไกการทำงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในภารกิจงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จากจำนวนคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน มีข้าราชการที่ถูก ชี้มูลความผิดว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือร้ายแรงผิดปกติตั้งแต่อดีตจนถึงในช่วงปีพ.ศ. 2559 มีจำนวนโดยประมาณเพียง 14 ราย³ หนึ่งใน

¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (พรป. ป.ป.ช.) (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 19 (6)

²มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2559 (Corruption Perceptions Index 2016)” สิ้นคืน 11 มีนาคม 2560 จาก : <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-24-03-09-45/1197-2559>

³วิเคราะห์ข้อมูลจาก isranews , “อแพคต ขรก.รายผิดปกติ ‘ธาริต’ รายที่ 13 ลุ้นอีก 2 ระดับบิ๊ก?” สิ้นคืน 11 มีนาคม 2560 จาก : https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealth/45507-report_45507.html และ ไทยรัฐออนไลน์, “ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดอดีตอธิบดีสรรพากร รายผิดปกติ ฟ้องยึดทรัพย์เข้าหลวง”, สิ้นคืน 11 มีนาคม 2560 จาก : <http://www.thairath.co.th/content/792791>

นั่นคือคดีทุจริตเกี่ยวกับการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มกว่า 4,300 ล้านบาท ที่อดีตรองอธิบดีกรมสรรพากรได้รับประโยชน์ทางทรัพย์สินเป็นเงินจำนวนกว่า 179 ล้านบาท แล้วนำไปซื้อทองคำแท่ง แต่ไม่แสดงรายการทองคำดังกล่าวในการยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่อย่างใด⁴ หรือในส่วนของกรณีดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งนับจนถึงวันที่ 16 มีนาคม 2560 มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียง 5 ราย ที่ถูกดำเนินคดี และศาลมีคำพิพากษายึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน⁵ จึงแสดงให้เห็นว่าความสามารถในการปราบปรามการทุจริตโดยอัยการสูงสุดในการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นยังมีประสิทธิภาพน้อยมาก หากเทียบจากจำนวนบัญชีฯ ที่ผู้มีหน้าที่จะต้องแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนนับแสน⁶

การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินให้สมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการปรับหรือเปลี่ยนรูปแบบกระบวนการในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินในหลายๆ ด้าน เริ่มจากการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สินให้สามารถตรวจหาความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ โดยการดำเนินการเพื่อให้เกิดความครบถ้วนของข้อมูลที่เป็นต่อการตรวจสอบ ส่งเสริมและให้ความสำคัญในการดำเนินการตรวจสอบเชิงคุณภาพ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอต่อการพิจารณาดำเนินการตรวจสอบ แต่ในความเป็นจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีภาระงานในการตรวจสอบบัญชีฯ เป็นจำนวนมหาศาล จะให้มีการตรวจสอบในเชิงคุณภาพด้วยความละเอียดถี่ถ้วนในทุกๆ บัญชีฯ นั้น มีโอกาสเป็นไปได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดทางทรัพยากรบุคคล และระยะเวลาที่เร่งรัดในการต้องนำเสนอผลงานในเชิงปริมาณของแต่ละปีงบประมาณ เหตุปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างประสิทธิผลในเชิงปราบปรามการทุจริตได้เท่าที่ควร ผู้ศึกษาเล็งเห็นว่าต้นเหตุของปัญหาเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการประชุมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน⁷ และให้ดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวตามบัญชีฯ ที่ผู้ยื่นได้มีการยื่นแสดงไว้โดยไม่มีการแบ่งแยกลำดับความสำคัญของบัญชีฯ เป็นผลให้จะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบบัญชีฯ ที่ได้มีการยื่นแสดงไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกบัญชีฯ ยิ่งไปกว่านั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ประกาศ

⁴ไทยรัฐออนไลน์, เรื่องเดียวกัน

⁵ 2560 จาก : <https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealth/54738-report-5thpolitician-15360.html>

⁶ข้อมูลจากรายงานผลการตรวจสอบและปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2543 – 2557 แสดงจำนวนบัญชีฯ ที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2557 มีจำนวน 244,945 บัญชี

⁷พรป. ป.ป.ช. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 35 วรรค 4

รายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา⁸ ยิ่งเป็นการรับรองความถูกต้องของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ว่าได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว โดยตรวจสอบไม่พบความผิดปกติของทรัพย์สินดังกล่าวแต่อย่างใด อันจะเป็นผลให้ผู้ที่กระทำการทุจริตเห็นว่ากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินไม่อาจตรวจพบทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น โดยได้มาจากการทุจริตได้ ทำให้ไม่เกิดความยำเกรงต่อกฎหมายและเดิหน้ากระทำความคิดต่อไป เกิดเป็นแนวคิดว่าการที่กฎหมายกำหนดตำแหน่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมให้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ นั้น⁹ ควรจะเป็นคนละส่วนกับการดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน ควรจะมีการกำหนดบัญชีฯ ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบแยกต่างหากจากกัน นำมาสู่การตรวจสอบในตำแหน่งสำคัญที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากกว่าเพื่อมุ่งเน้นการตรวจสอบเชิงคุณภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาการตรวจสอบบัญชีฯ จำนวนมหาศาลแต่กลับไม่อาจดำเนินการกับผู้กระทำการทุจริตได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้ การประสานความร่วมมือกับสาธารณชนในการช่วยกันสอดส่องดูแลให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ได้ทำหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยถูกต้องครบถ้วนอย่างแท้จริง เป็นเครื่องมือที่ดีอีกอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการที่จะสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ได้ยื่นแสดงรายการข้อมูลต่างๆ โดยครบถ้วนถูกต้องแล้วหรือไม่ จำเป็นจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลว่าผู้ยื่นบัญชีฯ ได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้อย่างไรบ้าง จึงจะสามารถตรวจสอบได้ว่ายังมีทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดที่ยังไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือยังไม่ได้แสดงอีกบ้าง

เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนดไว้เฉพาะบัญชีฯ ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เท่านั้นที่ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ส่วนบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา หรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาล หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยินยอมให้มีการเปิดเผย¹⁰ และในส่วนของบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดว่าคณะกรรมการ

⁸พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 36

⁹พรป. ป.ป.ช. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 40

¹⁰พรป. ป.ป.ช. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 35 วรรค 2

ป.ป.ช. อาจเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีการยื่นไว้ แก่ผู้มี ส่วนได้เสียได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือการวินิจฉัยการกระทำความผิด หรือในกรณีที่ เจ้าของบัญชีฯ นั้นยินยอม เท่านั้น¹¹ จึงเกิดปัญหาว่า หากเป็นกรณีที่ผู้มีหน้าที่ ยื่นบัญชีฯ โดยไม่ แสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินบางรายการ ทรัพย์สินหรือหนี้สินดังกล่าวก็จะไม่เข้าสู่กระบวนการ ตรวจสอบทรัพย์สินตั้งแต่ต้น ส่งผลให้ไม่สามารถตรวจพบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินอย่าง แท้จริงได้ ดังกรณีของปลัดกระทรวง คมนาคม ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งโดยปกติจะไม่มีการเปิดเผยบัญชีฯ ให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่เข้า เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว โดยปลัดกระทรวงคมนาคมได้ยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่เป็นเงินสดจำนวนมหาศาล โดยไม่มีผู้ใดล่วงรู้ถึงการปกปิด รายการทรัพย์สินดังกล่าว จนกระทั่งได้เกิดเหตุอาชญากรรมของกลุ่มคนที่ร่วมกันปล้นบ้าน และ เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจับกุม ยึดเงินของกลางไว้เป็นจำนวนกว่า 18 ล้านบาท คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ดำเนินการตรวจสอบและพบความร้ายวผิดปกติ นำมาสู่การดำเนินคดีจนถึงปัจจุบัน ซึ่ง แสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบทรัพย์สินโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงลำพังไม่อาจสืบเสาะแสวงหา ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ มาเข้าสู่ระบบตรวจสอบได้ทั้งหมด ในขณะที่การ ทุจริตยังคงสร้างความเสียหายจำนวนมหาศาลต่อประเทศชาติอย่างต่อเนื่อง

การดำเนินกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินยังมีข้อบกพร่องในรูปแบบการดำเนินการ ตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินด้วย คือ การ ดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ตามกฎหมายกำหนดให้มี การตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ ยื่นบัญชีฯ ซึ่งในส่วนของกระบวนการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงนั้น กฎหมายกำหนดให้ตรวจสอบความ เปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ¹² ซึ่งหมายถึงการ ตรวจสอบเปรียบเทียบระหว่างทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีฯ ที่มีอยู่ในวันที่พ้นจากตำแหน่ง กับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีฯ ที่แสดงไว้ในกรณีเข้ารับตำแหน่ง ว่ามีความเปลี่ยนแปลง โดยเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรหรือไม่ โดยที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องยื่นบัญชีฯ พร้อมเอกสารประกอบฯ รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภงด.) ในรอบ ปีภาษีที่ผ่านมา¹³ และการจะพิจารณาว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นในลักษณะที่ผิดปกติหรือไม่ จะต้องนำ “รายได้” ของ ผู้ยื่นมาพิจารณาว่าระหว่างดำรงตำแหน่งมีรายได้เพียงพอที่จะมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

¹¹พรป. ป.ป.ช. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 41 วรรค 2

¹²พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 36

¹³พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคแรก

ดังกล่าวหรือไม่ จึงมีปัญหาในการดำเนินการตรวจสอบในเบื้องต้นเกี่ยวกับการคำนวณรายได้ของผู้ยื่นบัญชีฯ นั้นได้รับในระหว่างดำรงตำแหน่ง เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้เพียงให้ผู้ยื่นแบบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภงด.) ในรอบปีภาษีที่ผ่านมาเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ผู้ยื่นแบบเอกสารหลักฐานแสดงแหล่งที่มาของรายได้ในระหว่างดำรงตำแหน่งทั้งหมด และประเด็นต่อมา หากมีการแสดงรายได้ตาม ภงด. เป็นจำนวนที่มากพอสามารถรองรับมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นได้ ก็จะกลายเป็นกรณีที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นสัมพันธ์กับรายได้ โดยไม่พบความผิดปกติใดๆ ซึ่งหากมีการตรวจสอบเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของ “รายได้” ของผู้ยื่น ระหว่างช่วงระยะเวลาก่อนเข้ารับตำแหน่งกับช่วงระยะเวลา ระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งจนถึงวันพ้นจากตำแหน่ง อาจพบความผิดปกติของรายได้ที่เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับแหล่งที่มาและความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่น เช่น ในบางกรณีผู้ยื่นอาจมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งแล้วมีการแปลงทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้โดยชอบ เพื่อรองรับทรัพย์สินที่จะเพิ่มขึ้นในภายหลัง ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน (ซึ่งหมายถึงรวมถึงกรณีที่หนี้สินของผู้ยื่นบัญชีฯ ลดลงด้วย) มีความสัมพันธ์กับ “รายได้” อย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการตรวจสอบเพียงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยไม่กล่าวถึงการตรวจสอบเปรียบเทียบ “รายได้” ของผู้ยื่นบัญชีฯ อาจไม่สามารถตรวจพบความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สินที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เพิ่มสูงขึ้นจากการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่อาจใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ในทางทรัพย์สินที่ไม่ชอบได้

จากการแสดงผลงาน 9 ปี ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้แจกแจงผลงานตั้งแต่ปี 2556 ถึง 2558 ปรากฏข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติเป็นจำนวนมหาศาล คือ การทุจริตในหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนมากที่สุดกว่า 4 แสนล้านบาท รองลงมาคือ รัฐวิสาหกิจ มีมูลค่าความเสียหาย 1.2 แสนล้านบาท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมูลค่าความเสียหาย 168 ล้านบาท¹⁴ ซึ่งความเสียหายที่เป็นตัวเงินจำนวนมหาศาลนี้ ย่อมตกเป็นผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินแก่ผู้กระทำการทุจริตโดยอาศัยโอกาสที่ได้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นๆ จึงเป็นที่มาของการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีมุ่งหมายประสิทธิผลในการปราบปรามการทุจริตมากยิ่งขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายว่าด้วย

¹⁴ THAIPUBLICA กล่าวหาความจริง “ป.ป.ช. แฉผลงาน 9 ปี ทำคดีจบ 2.6 หมื่นคดี ลุยทุจริตขยี้ข้าว G to G ลือตสาม เตรียมสรุปสำนวนคดีโกง VAT-ฟัดซอล” คืบคืบ 10 มีนาคม 2560 จาก : <http://thaipublica.org/2015/10/nacc-30/>

การตรวจสอบทรัพย์สินของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

2.3 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้บังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

ตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการอาศัยโอกาสที่มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ ซึ่งการดำเนินกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่มีประสิทธิภาพ ต้องประกอบไปด้วย

3.1 การมุ่งเน้นตรวจสอบบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ที่มีโอกาสและความเสี่ยงในการทุจริตสูงมากกว่าการตรวจสอบบัญชีฯ ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ทุกตำแหน่ง

3.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในช่วยตรวจสอบความถูกต้อง และความครบถ้วนของการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ

3.3 การกำหนดรูปแบบกระบวนการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตลอดจนรายได้โดยมุ่งเน้นที่การตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นหลัก

4. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา

4.1 ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเชิงคุณภาพ

4.2 ปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ตรงกับความเป็นจริงและบทบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของ
ทรัพย์สินและหนี้สิน

5. สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาในการ
บังคับใช้กฎหมาย จึงควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

6. ขอบเขตการศึกษา

6.1 ศึกษาผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องมาจากการมีทรัพย์สินและหนี้สินผิดปกติ
ตั้งแต่ปีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. (พ.ศ. 2542) จนถึงปีงบประมาณ 2559

6.2 ศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเปรียบเทียบหลักกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา
อังกฤษและ สิงคโปร์

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 บัญชีฯ หมายความว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

7.2 ผู้ยื่น หมายความว่า ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และได้ยื่น
บัญชีฯ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

7.3 ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

7.4 ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หมายความว่า ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากโดยไม่สัมพันธ์กับ
รายได้ หรือทรัพย์สินและรายได้ในระหว่างดำรงตำแหน่งเพิ่มขึ้นมากผิดปกติเมื่อเปรียบเทียบกับ
ทรัพย์สินและรายได้ก่อนเข้ารับตำแหน่ง หรือหนี้สินลดลงมากผิดปกติ เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่
ดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

7.5 ทรัพย์สินเปลี่ยนแปลงผิดปกติ หมายความว่า ทรัพย์สิน หรือรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นจำนวนมาก หรือทรัพย์สินลดลงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี โดยหาที่มาไม่ได้

7.6 การตรวจสอบทรัพย์สิน หมายความว่า การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และผลประโยชน์ทางการเงินอื่นๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ได้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

8.2 ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและมีความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

8.3 สามารถหาแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหมาย เพื่อให้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

9. ระเบียบวิธีการวิจัย

การค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการนำข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมายของไทย กฎหมายจริยธรรมของสหรัฐอเมริกา และประมวลจริยธรรมของอังกฤษและสิงคโปร์ รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สถิติการดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีนี้ชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน และสถิติที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอื่นๆ และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำรากฎหมาย เอกสารวิชาการ ข่าวสารต่างๆ มาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการอยู่ร่วมกันในสังคม สมาชิกทุกคนย่อมคาดหวังต่อสังคมในอุดมคติ คือสังคมที่ทุกคนรู้จักสิทธิ หน้าที่ และรับรู้ผิดชอบชั่วดี อันจะเป็นผลให้สังคมสงบสุข มีความเจริญก้าวหน้า และพัฒนาไปได้ แต่ในความเป็นจริง ยังมีบุคคลที่มุ่งหวังประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดที่มิควรได้โดยชอบเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง โดยถือโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม กระทำการให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันไม่ชอบธรรมนั้น ในนามของ การทุจริต หรือ คอร์รัปชัน จึงเป็นที่มาของการกำหนดกฎหมาย และหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลเพื่อตรวจสอบการใช้ อำนาจของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ว่าได้อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบนั้นมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการใช้อำนาจนั้น จึงจำเป็นต้องมีการค้นหาจุด ที่เหมาะสม ระหว่างการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต คอร์รัปชัน กับการอยู่ภายในขอบเขตของการดำเนินการโดยไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิของ บุคคลนั้นๆ จนเกินสมควร ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน

การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน เป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีมาในทุกยุคทุกสมัย ยิ่งสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปและมีเทคโนโลยีที่ ทันสมัยขึ้น การทุจริต คอร์รัปชันก็มีการพัฒนามากขึ้นตามไปด้วย การศึกษาความหมาย แนวคิด พัฒนาการ และผลกระทบของคอร์รัปชัน สำหรับการค้นหาแนวทางในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตที่เหมาะสมต่อไปจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

1.1 ความหมายการทุจริต คอร์รัปชัน

“ทุจริต” มีบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มีความหมายว่า การแสวงหา ประโยชน์เพื่อตนเองก็ดี อันเป็นประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาประมวลกฎหมาย อาญาได้บัญญัติบทนิยามของคำว่า “โดยทุจริต” ซึ่งหมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้

โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

“คอร์รัปชัน”(Corruption) มีการให้ความหมายเกี่ยวกับคอร์รัปชันโดยพิจารณาจากแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ หรือผลประโยชน์ของประชาชน (Public interest) เป็นศูนย์กลางของคอร์รัปชันว่า คอร์รัปชันเกิดขึ้นได้เสมอเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็งานเฉพาะกิจหรืองานประจำ ถูกจูงใจให้กระทำการในทางที่เข้าข้างบุคคลผู้จัดหาลังตอบแทนที่อยู่ในรูปเงินทองหรือผลประโยชน์อื่นๆอย่างผิดกฎหมาย ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เองจึงเป็นการทำลายผลประโยชน์ของสาธารณะ

Black’s Law Dictionary อธิบายไว้ว่า คอร์รัปชัน คือ การกระทำของข้าราชการ หรือผู้ได้รับความไว้วางใจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้อง ด้วยการใช้อำนาจหรือหน้าที่หาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยขัดกับหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น¹

Robin Theobald ให้ความหมายของคอร์รัปชัน ว่า การคอร์รัปชัน คือ การนำอำนาจเพื่อส่วนรวมไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว²

จากความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน ข้างต้น จึงสรุปได้ว่า คอร์รัปชัน หมายความว่า การอาศัยโอกาสที่บุคคลมีส่วนเกี่ยวข้อง ด้วยเหตุที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใดๆ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจนเป็นเหตุให้ผู้นั้น หรือบุคคลอื่นที่ผู้นั้นต้องการ ได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในทางทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยปกติ

1.2 แนวคิด เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน มีหลากหลายรูปแบบ โดยแนวคิดทฤษฎีที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการศึกษาคั้งนี้ มี 2 แนวคิด ได้แก่

¹ Black’s Law Dictionary, “What is Corruption”. Retrieved March 11, 2017 from : <http://thelawdictionary.org/corruption/>

² Corruption is behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends. (Huntington, 1968, p. 565) In Robin Theobald. “Corruption, Development and Underdevelopment”, (e-book). Retrieved March 11, 2017 from : <http://www.palgrave.com/us/book/9780333433287>

1.2.1 แนวคิดการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) มีการอธิบายว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากผู้ปกครองและพรรคพวกที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ โดยการเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบ ตลอดจนผลักดันกฎหมายขึ้นมาเพื่อสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จากนั้นก็แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่หลากหลายทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่นการลอบบี้ทางการเมือง การเรียกรับค่าตอบแทน หรือแม้กระทั่งค่าคอมมิชชั่น ตัวอย่างที่เรียกเก็บจากพ่อค้า นักธุรกิจ โดยมีชื่อเรียกกันว่า ภาษีคอร์รัปชันซึ่งลักษณะต่างๆเหล่านี้เป็นการแทรกแซงตลาดโดยรัฐบาลหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในรัฐบาล เป็นการสร้างหรือบิดเบือนผลผลิตหรือระดับราคาหรือกลไกการทำงานของระบบตลาด

1.2.2 แนวคิดการคอร์รัปชันจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Conflict of Interest) เช่น การที่ผู้มีอำนาจของรัฐดำเนินการในนามของรัฐให้สัมปทานแก่บริษัทที่ดินหรือพวกพ้องมีส่วนเกี่ยวข้องในผลประโยชน์ในการทำธุรกิจเชิงผูกขาด หรือหรือกึ่งผูกขาด ทำให้ไม่ต้องมีการแข่งขันทางการค้า และสามารถเรียกค่าบริการได้สูงกว่าปกติ หรือการให้บริษัทที่ดินหรือพวกพ้องมีส่วนเกี่ยวข้องในผลประโยชน์เป็นผู้ชนะในการประมูล โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เป็นช่องทางให้บริษัทผู้ชนะการประมูลแสวงหากำไรเกินควรจากโครงการนั้นๆ ทำให้โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

1.3 พัฒนาการของการคอร์รัปชัน

พัฒนาการของแนวคิดและวิธีการของการคอร์รัปชันอาจแบ่งได้เป็น 3 ระยะ³ คือ
ระยะแรก เป็นการคอร์รัปชันในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง

ระยะที่สอง เป็นการคอร์รัปชันที่มีวิธีการสลับซับซ้อนขึ้นคือมีการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ในการใช้กฎหมาย หรือช่องว่างของกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆของรัฐ หรือในลักษณะที่เป็นการร่วมมือกันของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐในการแสวงหาส่วนต่างทางเศรษฐกิจ

ระยะที่สาม เป็นการนำเอากลุ่มบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในฐานะของผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยทำหน้าที่ “สร้างเงื่อนไข

³จารุวรรณ สุขมาตพญ์ เอกสารวิชาการสำนักกฎหมาย แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand) กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2556) หน้า 2-2 ถึง 2-3

ต่างๆ” เพื่อให้กลุ่มนักการเมืองข้าราชการ และนักธุรกิจ (ที่เฉพาะเจาะจงไว้) มีความชอบธรรม (Legitimacy) ที่จะนำเอาเงื่อนไขนั้นเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือ และขั้นตอนต่างๆ เพื่อวางนโยบายในการดำเนินงานและแสวงหาผลประโยชน์จากการนั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

จะเห็นได้ว่า การคอร์รัปชันนั้น นับวันยังมีการพัฒนาไกลให้มีความสลับซับซ้อน และมีความพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องมากขึ้น เป็นผลให้บุคคลเหล่านั้นได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ได้มากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่การตรวจสอบติดตามการทุจริตคอร์รัปชันนั้นประสบปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการตรวจสอบขั้นตอนที่มีความซับซ้อนดังกล่าว ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการตรวจสอบที่มากขึ้น ส่งผลให้การคอร์รัปชันสามารถสร้างผลกระทบต่อสังคมมากขึ้นไปด้วย

1.4 ผลกระทบของการคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งผลกระทบทางการเมือง ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และผลกระทบทางสังคม ดังต่อไปนี้⁴

1.4.1 ผลกระทบทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันอาจทำให้กฎหมายที่ควรนำออก มาใช้ถูกบิดเบือนหรือต้องล้มเลิกไปและในทางตรงกันข้าม กฎหมายที่ไม่ควรนำออกมาใช้ กลับถูกผลักดันจากผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นักการเมืองและข้าราชการต่างล้วนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมในทางการเมืองการปกครอง การทุจริตคอร์รัปชันทำให้ระบบการเมืองไม่เข้มแข็ง และไม่มั่นคง บั่นทอนความสามัคคี และบ่อยครั้งก็นำไปสู่การหยุดชะงักของการพัฒนาประชาธิปไตยและสถาบันการเมืองต่างๆ

1.4.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การทุจริตคอร์รัปชันก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพยากรต่างๆ ทั้งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรทางเศรษฐกิจอื่นๆ ไปโดยเปล่าประโยชน์ เงินภาษีอากรถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม แต่กลับนำไปแบ่งปันให้กับ นักการเมือง ข้าราชการ หรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องระดับต่างๆ การบริหารพัฒนาประเทศจึงขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากคอร์รัปชันก่อให้เกิดการขาดหลักเหตุผลทั้งในขั้นการวางแผนและในขั้นการปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังทำให้การหารายได้เข้ารัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ในขณะที่รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่ต้องใช้จ่ายตามความเป็นจริง

⁴พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย กรุงเทพฯ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2554 หน้า 46

1.4.3 ผลกระทบทางสังคม การทุจริตคอร์รัปชันทำให้สังคมเสื่อมโทรม ทำลายค่านิยมของสังคมให้เบี่ยงเบนหรือหันเหไปตามความต้องการของผู้หวังผลประโยชน์ ก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

พฤติกรรมคอร์รัปชันที่กระทำด้วยการแสดงออกอย่างชัดเจน และแพร่กระจายไปทั่วทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ยังส่งผลกระทบทางสังคมในแง่ของการสร้างวัฒนธรรมของพฤติกรรมทุจริต จนกลายเป็นเรื่องปกติที่พบเห็นได้ทั่วไป ตลอดจนเป็นการสร้างวัฒนธรรมของการกระทำเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนให้ปลูกฝังอยู่ในจิตใจของคนในสังคมอีกด้วย

1.5 สมการคอร์รัปชัน⁵

ศาสตราจารย์ Robert Klitgaard แห่งมหาวิทยาลัย Claremont Graduate University เสนอสมการคอร์รัปชัน แสดงให้เห็นว่า การคอร์รัปชันเป็นส่วนผสมของการผูกขาดการใช้ดุลพินิจ และการขาดกลไกความรับผิดชอบต่อการต่อไป

คอร์รัปชัน = การผูกขาด + การใช้ดุลพินิจ - ความรับผิดชอบ

Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability

การผูกขาด อำนาจผูกขาดมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจทางการเมือง โดยทางหนึ่งจะพบว่าภาคธุรกิจวิ่งเต้นเข้าหาอำนาจทางการเมืองโดยมุ่งหวังการผูกขาด ในอีกทางหนึ่ง ผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ต้องการรักษาธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดไว้โดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ได้แก่ เงินสนับสนุน หรือตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นๆ เนื่องจากการผูกขาดเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของการคอร์รัปชัน การลดการผูกขาดจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการลดการคอร์รัปชัน

การใช้ดุลพินิจ การกำหนดนโยบายและดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐต้องการกฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีความชัดเจนและโปร่งใส เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจซึ่งมักไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน หากแต่เบี่ยงเบนไปตามความพึงพอใจ อคติ หรือผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง

⁵ อีสรกุล อุณหเกตุ “คอร์รัปชัน ความโปร่งใส และกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน” สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย 18 มีนาคม 2558 ค้นคืน 10 มีนาคม 2560 จาก : https://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217

อาจเกิดการแต่งตั้งที่เป็นลักษณะของการให้รางวัล หรือเพื่อหาประโยชน์ หรือเพื่อแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งอาจนำไปสู่การคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจมิได้เป็นการทุจริตในตัวของมันเอง และบางกรณียังคงมีความจำเป็นต้องมีการใช้ดุลพินิจเพื่อความยืดหยุ่นในการปรับใช้กฎหมายหรือการพิจารณา สั่งการ ดังนั้นเพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่าง โปร่งใสจึงจำเป็นต้องส่งเสริมกลไกความรับผิดชอบคู่กันไป

กลไกความรับผิดชอบ การคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้ในสถานะที่กลไกความรับผิดชอบไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ เจ้าหน้าที่รัฐจึงสามารถบิดเบือนการใช้อำนาจและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวแทนที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ การสร้างเสริมกลไกความรับผิดชอบจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดการคอร์รัปชัน

กรณีนี้จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการมีอำนาจผูกขาดหรือแม้แต่การมีอำนาจการใช้ดุลพินิจ ย่อมเป็นโอกาสที่ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งใดๆ ของรัฐกระทำการทุจริตได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นๆ จะมีกลไกความรับผิดชอบที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงใด หากกลไกความรับผิดชอบของรัฐมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมาก ก็จะสามารถลดโอกาสของคอร์รัปชันได้มาก ทำให้คอร์รัปชันเหลืออยู่น้อย และในทางกลับกัน หากกลไกความรับผิดชอบไม่มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็งไม่เพียงพอก็จะไม่สามารถลดจำนวนของคอร์รัปชันที่มีอยู่ให้ลดลงได้ ยิ่งกว่านั้น กลไกความรับผิดชอบที่อ่อนแออาจมีผลให้ผู้กระทำการทุจริต ไม่เกิดความยำเกรงต่อกฎหมายไปด้วย

2. แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์

2.1 ความหมาย

ความหมายของคำว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ได้มีการให้ความหมายที่น่าสนใจโดย แซนดร้า วิลเลียม (Sandra William) ให้ความหมายว่า คือการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการ ได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ⁶

การขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจมีชื่ออื่นเช่น “ผลประโยชน์ขัดกัน” หรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ซึ่งต่างก็มีความหมายถึงพฤติกรรมการกระทำในลักษณะของการทุจริตเช่นเดียวกัน

⁶ William, Sandra. Conflict of Interest: The Ethics Dilemma in Politics. Vermont: Gower Publishing Company. 1987 อ้างใน ธนยศ ชวณิตย์ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์ Conflict of Interest: COI” วารสาร มจร การพัฒนาสังคม ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2559 หน้า 53

แนวคิดทางวิชาการ ให้ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ 4 ประการ ดังนี้⁷

2.1.1 ความหมายอย่างกว้าง หมายถึงการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหรือองค์กรหรือต่อส่วนรวมแต่ดำเนินการตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว และเพื่อนฝูง

2.1.2 การเกิดขึ้นของผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นได้ทั้งในองค์กรของภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน แม้แต่สถาบันการศึกษาหรือองค์กรวิชาชีพต่างๆ เกิดได้ตั้งแต่ในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเงินหลักร้อยไปจนถึงจำนวนนับหมื่นล้านบาท ทั้งที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม เช่น เป็นตัวเงินหรือเป็นความเสียหายที่คำนวณเป็นมูลค่าเงินได้ และที่เป็นความเสียหายทางทรัพยากรที่ไม่อาจประเมินมูลค่าได้

2.1.3 ผลประโยชน์ทับซ้อนไม่จำกัดขอบเขต ผลประโยชน์ทับซ้อนมิได้จำกัดเฉพาะผลประโยชน์ที่ตกได้แก่บุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้ดุลพินิจโดยมีอคติในการตัดสินใจด้วย

นอกจากนี้ การดำเนินการอันมุ่งต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่ง เช่น การดำรงตำแหน่งในสององค์กรพร้อมกันและมีบทบาทหน้าที่ขัดแย้งกัน การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งเพื่อรับผลประโยชน์ของอีกหน่วยงานหนึ่งก็เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นกัน

2.1.4 รูปแบบหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อน การถือราษฎรบังหลวง หรือคอร์รัปชันเชิงนโยบายต่างก็เป็น รูปแบบหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากพฤติกรรมดังกล่าวต่างเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อมุ่งหมายต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลใกล้ชิดเช่นเดียวกัน

2.2 ที่มาของทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ทฤษฎีนี้มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดสำคัญดังนี้⁸

2.2.1 แนวความคิดที่ว่ารากฐานของรัฐสมัยใหม่ จะแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองออกจากรัฐที่เป็นสถาบัน ซึ่งแนวความคิดนี้แบ่งสถานะของผู้ปกครองรัฐออกเป็นสองสถานะคือ สถานะที่หนึ่ง คือ สถานะส่วนตัว โดยการกระทำใดที่ทำไปในฐานะส่วนตัวโดยที่การกระทำนั้นไม่ผูกพันรัฐ และสถานะที่สองคือสถานะตำแหน่ง หน้าที่ของผู้ปกครองรัฐ ผู้ปกครองรัฐย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในนามของรัฐและใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลทั่วไป

⁷นิลนิต สุขประเสริฐ “ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)” *องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)* 26 ธันวาคม 2559 ค้นคืน 2 กันยายน 2560 จาก : [http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20\(conflict%20of%20interest\)](http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20(conflict%20of%20interest))

⁸ศรีฐธา ดาราสาร “การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interest)” *บทความสาระ Public Law Net 22* พฤศจิกายน 2550 ค้นคืน 2 กันยายน 2560 จาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1166> หน้า 2-2 ถึง 2- 13

2.2.2 แนวความคิดเรื่องบทบาทและหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ สำคัญสำคัญของแนวความคิดนี้คือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบและต้องดำรงตนให้เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน บุคคลเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป

2.2.3 แนวความคิดของความถูกต้องตามกฎหมายของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หลักการตามแนวความคิดนี้ คือ กฎหมายจะเป็นผู้กำหนดบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้คนในสังคมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไปจนกลายเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของบุคคลอื่น โดยหลักการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของคนในสังคมนั้น และในขณะที่เดียวกันก็ต้องป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วย

2.3 องค์ประกอบของการจัดกันแห่งผลประโยชน์

องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดการจัดกันแห่งผลประโยชน์มี 3 ประการ ได้แก่

2.3.1 มีผลประโยชน์ส่วนตัว (private of personal interest) ในกิจการใดกิจการหนึ่งบุคคลอาจมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการนั้นไม่ว่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยบุคคลในครอบครัวหรือคนใกล้ชิดก็ตาม

2.3.2 มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งสาธารณะ (public official duty and responsibility) โดยปกติผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่และบทบาทในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานซึ่งต้องมีความเป็นกลางโดยยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล

2.3.3 การแทรกแซงในการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง (Interfering with Objective Judgment) คือ การเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ที่มีตำแหน่งหน้าที่นั้นคาดหวังหรือต้องการกับผลประโยชน์ของสาธารณะ โดยผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการ ใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของ ผู้ดำรงตำแหน่งจนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

โดยปกติการเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนบุคคลนั้นเป็นถือเป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่เมื่อบุคคลใดอยู่ในภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้ว ต้องถือว่าความต้องการส่วนบุคคล ย่อมมีความสำคัญน้อยกว่า ผลประโยชน์ของส่วนรวมนั้น แต่หากบุคคลเหล่านั้นเห็นแก่ความต้องการส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวมหรือประเทศชาติ ปัญหาต่างๆก็จะเกิดขึ้น

2.4 รูปแบบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์

รูปแบบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์สาธารณะ มีการแจกแจงไว้ในหนังสือของ John Langford และ Kenneth kernaghan โดยแบ่งประเภทได้เป็น 7 ลักษณะ⁹ ดังต่อไปนี้

2.4.1 การรับประโยชน์ต่างๆ (accepting benefits) เช่นการรับของขวัญการรับเงินสนับสนุน การรับเงินบริจาค หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐจัดซื้อจัดจ้างแล้วได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทนเป็นต้น

2.4.2 การเป็นคู่สัญญาเสียเอง (self-dealing) คือกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัดหรือรับผิดชอบอยู่ เช่นการใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำสัญญาซื้อขายสินค้าจากบริษัทของตนเอง สถานการณ์เช่นนี้จึงเกิดความขัดแย้งกันกล่าวคือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นทั้ง ผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

2.4.3 การทำงานภายหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะ หรือการทำงานหลังเกษียณ (post-employment) คือ การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานหรือเกษียณจากหน่วยงานเดิมและไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกันหรือที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกัน โดยใช้ความรู้ความสามารถหรือแม้แต่ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมในหน่วยงานราชการนั้น เพื่อประโยชน์ของบริษัทเอกชนที่เข้าทำงานในภายหลัง

2.4.4 การทำงานพิเศษ (outside employment) ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากรรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ถูกตรวจสอบนั้น

2.4.5 การรับรู้ข้อมูลภายใน (inside information) คือ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเช่นทราบว่าจะมีการตัดถนนที่บริเวณพื้นที่ใดก็ไปกว้านซื้อที่ดินในบริเวณพื้นที่นั้นทั้งในนามของตนเองคู่สมรสหรือญาติใกล้ชิด เพื่อเก็งกำไรและขายในราคาที่สูงขึ้นในโอกาสต่อไป

2.4.6 การใช้สมบัติของราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (using employer's property for Private advantage)

2.4.7 การนำโครงการสาธารณะลงในพื้นที่เขตเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork barreling) เช่นการที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่อันเป็นบ้านเกิดของตนเองหรือกรณีการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อประโยชน์ในทางการสร้างฐานเสียงเลือกตั้ง

⁹ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ รายงานการวิจัยเรื่องจริยธรรมของนักการเมือง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2549 หน้า 99-100

วัตถุประสงค์ของการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่ง
สาธารณะคือเพื่อลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้องของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่อาจจะใช้อำนาจใน
ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและเพื่อป้องกันเรื่องการทุจริตเชิงนโยบาย

2.5 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในต่างประเทศ¹⁰

กลไกกฎหมายที่ประเทศอังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกาใช้เป็นกลไกในการ
ป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์นั้นต่างก็ใช้กลไกกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การ
กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาลงทะเบียนผลประโยชน์ (Registration of interests) และเปิดเผยบัญชี
ทรัพย์สินต่อสาธารณชน (Declaration of interests) อันเป็นกลไกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการ
เฝ้าระวังจากสาธารณชนว่าสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของตนจะไม่กระทำการใดที่ไม่
เหมาะสม ทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์
สาธารณะของสมาชิกรัฐสภาในระดับเริ่มแรก และเป็นการทำให้สมาชิกรัฐสภาตระหนักถึงขอบเขต
ของกิจกรรมและการกระทำต่างๆ ของตนเอง สมาชิกรัฐสภาเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีของ
การเป็นผู้แทนประชาชน ซึ่งการจะรักษาเกียรติยศและศักดิ์ศรีดังกล่าว บุคคลนั้นจำเป็นต้องมี
จริยธรรมขั้นสูงอยู่ในตนเอง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยการกระทำที่เป็น
การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่จัดว่าเป็นมาตรฐานจริยธรรมขั้นสูงของผู้ดำรง
ตำแหน่งสาธารณะที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมาย
กำหนดมาตรการในการลงโทษในกรณีที่ว่าฝ่าฝืนไว้ด้วยกันหลายประการ เช่น การจำคุก ปรับ การพ้น
สภาพจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา การห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี การพักงาน
ไล่ออก การไม่ให้เข้าร่วมในการประชุมสภาเป็นต้น ซึ่งความร้ายแรงของบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับ
ลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำของการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสำคัญ

2.6 ลักษณะของผลประโยชน์ที่ได้รับ

อาจแบ่งได้ 2 กรณี คือ

2.6.1 ผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ที่มีมูลค่าทางการเงิน เช่น เงินเดือน
เงินประจำตำแหน่ง ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน การจ่ายภาษีแทน เครื่องเพชร หุ่น ที่ดิน ฯลฯ

2.6.2 ผลประโยชน์ในลักษณะของรูปแบบอื่นๆ เช่น สิทธิพิเศษในการใช้ยานพาหนะ
การได้รับสัมปทาน หรือการเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด

¹⁰ ตรีษฐา ดาราธร ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548 หน้า 110

ตัดตอน การเลี้ยงรับรอง ตัวชมภาพยนตร์ ตัวชมการแข่งขันกีฬา สิทธิเรียกร้องในสัญญากู้เงิน การปลดหนี้ ฯลฯ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าในกฎหมายต่างประเทศจะกำหนดชัดเจนว่าผลประโยชน์ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นผลประโยชน์ที่มีมูลค่าเท่าใด เมื่อคิดสัดส่วนเป็นกึ่งเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนที่ได้รับของสมาชิกรัฐสภา จึงจะเข้าข่ายต้องแจ้งให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์ หรือต้องเปิดเผยทรัพย์สินให้สาธารณชนทราบ หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ว่าผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นจัดเป็นผลประโยชน์ที่ต้องมีการเปิดเผยหรือไม่ จะมีหลักการพิจารณาคือ ผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นอาจจะทำให้บุคคลอื่นมีเหตุอันควรสงสัยว่าการได้รับผลประโยชน์นั้นจะมีอิทธิพลต่อการกระทำการ การอภิปราย การลงคะแนนเสียงในรัฐสภาหรือจะส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นใดๆ ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา กฎหมายก็จะบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนผลประโยชน์หรือเปิดเผยทรัพย์สินให้สาธารณชนทราบ

ไม่ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นไปในรูปแบบใด ต่างส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวมอย่างมากภายในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ กระบะระบบเศรษฐกิจ การเมืองรวมไปถึงพัฒนาการ การเจริญเติบโตทางด้านจิตวิทยาและปรัชญาของมนุษย์ด้วย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือที่เรียกการกระทำนั้นว่าการทุจริตคอร์รัปชันนั่นเอง โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่สำคัญวิธีหนึ่งคือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

3. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบการใช้อำนาจ

“รัฐ” เป็นการรวมตัวกันของบุคคลเป็นสังคมในดินแดนแห่งหนึ่ง โดยบุคคลแต่ละคนยอมสละสิทธิบางส่วนและยอมรับเอาหน้าที่บางส่วนเพื่อจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งการอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจอันเป็นศูนย์รวมของสังคมนั้น คืออำนาจอธิปไตย โดยรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น การกระทำใดๆ จึงต้องกระทำโดยผ่านทางบุคคลธรรมดาที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจหน้าที่ที่กระทำแทนรัฐ

3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาดที่ไม่มีอำนาจรัฐอื่นใดมาจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นได้ เป็นอำนาจทั่วไปที่อยู่เหนือทุกบุคคล และทุก

องค์กรในรัฐ มีความถาวรยั่งยืนตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ และที่สำคัญอำนาจอธิปไตยมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวไม่สามารถแบ่งแยกเพื่อเป็นเจ้าของได้ มีนักคิดเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่าด้วยเรื่องของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง มีดังนี้

3.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

“รูสโซ” ผู้ให้กำเนิดแนวคิด อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และแนวคิดเจตนาร่วมกันของสังคมนั้น กล่าวว่า “เราแต่ละคนมองร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมีเข้ามาอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และกล่าวต่อไปอีกว่า “สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด”¹¹

ตามทัศนะของรูสโซ อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายโอนไปให้ผู้ใดได้ ไม่สามารถแบ่งแยกออก และไม่สามารถจำกัดได้ เพราะอำนาจอ้างกล่าวเป็นของทุกคนในประชาคมนั้น จุดนี้จึงทำให้รูสโซได้ชื่อว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นระบอบการปกครองที่เป็นระบอบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งผลที่ตามมาคือ ประการแรก การออกกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตย และประการที่สอง สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน เพราะสมาชิกในรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนตั้งขึ้นจึงต้องปฏิบัติตัวให้สมกับเจตนารมณ์ของปวงชน

ในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ปัจเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคม และถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐเสียก่อน ทำให้เกิดผลที่ตามมาคือ¹² ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน โดยถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน และการมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทน เป็นการมอบอำนาจในลักษณะเป็นผู้แทนของประชาชน โดยประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้ ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ดังนั้น ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา

¹¹เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ “รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย” โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522 หน้า 29-33

¹²สันติเลิศ เพชรอาภรณ์ ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2547 หน้า 23

3.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีนี้เป็นผลงานจากการสร้างสรรค์ของนักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสหลายท่าน และนักปรัชญาที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมาก คือ “ซีเอเย่ส์” ซึ่งได้กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ ผลที่ตามมาคือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย แต่การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติต่างหาก เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิเพียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ผู้แทนที่ได้รับการเลือกเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ผู้แทนที่ได้รับการเลือกจึงเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน และผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน มีอิสระที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ แนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดทฤษฎีการเป็นผู้แทน อันเป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ สวนทางกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ¹³ ทฤษฎีนี้เห็นว่าชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่เป็นของประชาชน ประชาชนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ และการเลือกตั้งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิ ที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ โดยผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำណัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้จึงดำเนินไปได้ในระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

โดยสรุปแล้ว ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมองว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ และชาติจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกว่าประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว เรียกว่า “สิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติเฉพาะ” และสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกจากประชาชนนั้น เป็นอิสระจากประชาชน เพราะสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติแล้ว ซึ่งโดยหลักการ ทฤษฎีดังกล่าวไม่ได้ตัดประชาชนออกไป อำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของประชาชน เพียงแต่ประชาชนนั้นซ่อนอยู่ในแนวคิดของชาตินั้นเอง

ในแง่มุมของผู้ศึกษา อำนาจอธิปไตยนั้น แม้จะเกิดขึ้นเพราะการรวมตัวของบุคคลจนกลายเป็นสังคมขนาดใหญ่ที่จำเป็นต้องมีหลักการในการอยู่ร่วมกัน แต่จะเห็นได้ว่าทั้งบุคคล (ประชากร) และอำนาจอธิปไตย ต่างก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้เกิดเป็นรัฐ นับสำคัญของอำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นเพื่อปกครองรัฐนั้น ด้วยเหตุนี้ คงไม่อาจกล่าวโดยสรุปได้เพียงว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่ตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตาม

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรุงเทพฯ วิทยุชน 2547 หน้า 15

ความเห็นชอบของประชาชนเท่านั้น เพื่อในความจริง ประชาชนในรัฐย่อมมีความหลากหลาย มีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการกระทำใดๆ ของตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐจึงควรมุ่งหมายให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อรัฐเป็นหลัก

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

โดยหลักทั่วไปของประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นต้อง มีการติดตามตรวจสอบความชอบของการใช้อำนาจอธิปไตยของตัวแทนของรัฐนั้น โดยแนวคิด เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีจุดเริ่มต้นมาจากหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

3.2.1 หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ มีพัฒนาการในประเทศเยอรมัน ซึ่งใช้กฎหมายระบบ Civil Law แนวคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งหลักการสำคัญที่เปรียบเสมือนเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้คือการปกป้อง บุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ หรือผู้ปกครอง แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับพัฒนาการ และความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลางว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย¹⁴

นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส R. Carré de Malberg กล่าวว่า¹⁵ หลักนิติรัฐมี วัตถุประสงค์ คือความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั้งหลาย จะต้อง ใช้วิธีการทางกฎหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายรับรอง กฎหมายเป็นเครื่องกำหนดรับรอง สิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคม และ อีกด้านหนึ่ง กฎหมายก็เป็นสิ่งที่กำหนดวิธีการใช้อำนาจของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหลักว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนเกินกว่าที่กฎหมายให้ไว้ไม่ได้ ถ้ากระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะต้องมีวิธีเยียวยา ให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธินั้นนำคดีไปสู่ศาลที่เป็นอิสระ เป็นกลาง ให้ระงับยับยั้งการละเมิดนั้นและ ชดใช้ค่าเสียหายได้

ดังนั้น หลักการสำคัญของนิติรัฐจึงอยู่ที่ว่า กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ ผู้ปกครอง ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยภายใต้กฎหมายนั้นบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคล จะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไร หรือไม่ให้ตนทำ อะไร ตลอดจนผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของ กฎหมายจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้อง สอดคล้องกับกฎหมายนั่นเอง

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” บทความทางวิชาการวารสารจตุรนิติ (ม.ค. - ก.พ. 55) หน้า 51

¹⁵ R. Carré de Malberg Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome 1, (Paris : CNRS, 1920), p. 488 อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย กรุงเทพฯ นิติธรรม 2547 หน้า 49-50

หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐาน ซึ่งมีสาระสำคัญที่แบ่งเป็นหลักการย่อยเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ 3 หลักการ ได้แก่ หลักแรก หลักการแบ่งแยกอำนาจ ต่อมาคือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ และสุดท้ายคือหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีกรแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจได้ ภายใต้หลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่ง หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกัน ก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่น โดยสิ้นเชิง จึงทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดี จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่

เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้

(1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(2) ความผูกพันทางกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง” แบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมายและหลักเงื่อนใจของกฎหมาย

ก. หลักความมาก่อนของกฎหมาย คือ การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง)ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องให้การกระทำหรือมาตรการใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ มิฉะนั้น จะเป็นการกระทำหรือมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. หลักเงื่อนใจของกฎหมาย หลักเรื่องนี้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ และการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลหากไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจให้ฝ่ายปกครองกระทำการเช่นนั้นได้ การกระทำของฝ่ายปกครองโดยไม่มีที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนใจของกฎหมายดังกล่าว

3) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาคโดยสิทธิทั้งสองประการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับตามหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล บุคคลนั้นมีอิสระที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนให้เป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น และรัฐต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน

ตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือ จากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง การกำหนดหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล เป็นต้นซึ่งหลักการเหล่านี้ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกละเมิดได้แก่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

นิติรัฐ เป็นระบบการปกครองประเภทหนึ่ง ที่ยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว 2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ เช่น สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา 3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ เช่น สิทธิเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่ม สมาคม หรือพรรคการเมือง¹⁶

3.2.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งมีพื้นฐานความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย โดยหลักนิติธรรมเป็นหลักการปกครอง โดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละ

¹⁶วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* กรุงเทพฯ นิติธรรม 2547 หน้า 1-2

คนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (Individual Interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน¹⁷

หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญดังนี้¹⁸

1) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of Law) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหารหรือทางตุลาการ ต้องมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งมีลักษณะ ที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เป็นหลักการเพื่อป้องกัน มิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีกรณอำนาจและ ถ่วงดุลอำนาจอันเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดกาใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

3) การมีกฎหมายที่ดี (Good Law) ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ในแง่ของการจัดให้มีกฎหมาย ต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคล เข้าใจความหมายได้ง่าย และสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือสามารถใช้กฎหมาย ได้ถูกต้อง และกฎหมายต้องมีความแน่นอนมั่นคง ซึ่งความมั่นคงของกฎหมายมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิ หน้าที่ของผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

(2) ในแง่ทางสาระของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายมีขึ้นเพื่อความ เป็นอยู่ที่ดีของสังคม ความเป็นธรรมในสาระของกฎหมายจะสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอกว่า มิให้ต้องเสียเปรียบ

4) การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative Legality) การ ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ไม่ถูกต้องตาม กฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบ ทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

5) ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) กรณีที่รัฐก่อให้เกิดเอกชนคนใด เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องทำให้เอกชนคนใด เสียหาย รัฐจะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายนั้นให้ตามที่เป็นธรรม

6) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่เห็นว่ามีการ ใช้อำนาจผิดกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม แต่การ พิจารณาคดีของศาลก็ต้องเป็นไปตามข้อจำกัดโดยสภาพองค์กรศาลที่จะพิจารณาได้

¹⁷ ธีรพงษ์ ยอดกุล มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาตรีศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2547 หน้า 10

¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร จีระการพิมพ์ 2540 หน้า 26-29

นอกจากนี้ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันเห็นว่า กฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้น ต้องมีลักษณะสำคัญ¹⁹ คือ กฎหมายนั้นต้องมีการบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการประกาศใช้ อย่างเปิดเผย และการบังคับใช้กฎหมายต้องมีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่เพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต และเนื้อหาของกฎหมายต้องมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเองต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติ ในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ ทั้งนี้ กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่เปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้ และกฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้ว ต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน

3.2.3 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่กำหนดหลักการในการปฏิบัติงาน หรือการบริหาร โดยยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรมเป็นแนวทาง โดยคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม สุจริต โปร่งใส มีความคุ้มค่า โดยคำนึงถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาองค์กร และประเทศชาติอย่างแท้จริง

องค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล²⁰ ได้แก่

- 1) **หลักนิติธรรม (Rule of Laws)** คือหลักการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น
- 2) **หลักคุณธรรม (Ethics)** คือการยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ส่งเสริมให้บุคคลพัฒนาตัวเอง มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทนในการทำงาน
- 3) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** คือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่าย มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน สร้างความไว้วางใจแก่ประชาชน
- 4) **หลักความมีส่วนร่วม (Participation)** กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเริ่มจากการให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และแสดงความคิดเห็น

¹⁹ L. L. Fuller, *The Morality of Law*, Revised Edition, New Haven: Yale University Press, 1969, pp. 46-91 อ้างใน วรเจตน์ภาศิริรัตน์ “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” *บทความทางวิชาการวารสารจตุลนิติ* (ม.ล. - ก.พ. 55) หน้า 62

²⁰ ลัดดา ผลชัยชนะ “ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย good governance for university administration” *วารสารการ บริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา* ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน 2557 – กันยายน 2557 หน้า 18-21 ค้นคืน 2 กันยายน 2560 จาก: https://www.tci-thaijo.org/index.php/EduAdm_buu/article/viewFile/30930/26673

5) *หลักความรับผิดชอบ (Accountability)* คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มีความใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ที่สำคัญคือมีความกล้าที่จะดำเนินการตามกฎหมายและยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

6) *หลักความคุ้มค่า (Utility)* คือการบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในแง่ของการบริหารจัดการบุคคลที่คำนึงถึงความเหมาะสมระหว่างงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบกับความสามารถ

นอกจากองค์ประกอบทั้ง 6 ประการที่กล่าวมานี้ หลักธรรมาภิบาลยังมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการ คือ การปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ²¹ ในการใช้อำนาจหน้าที่หรืออาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไปใช้ในทางที่เป็นการหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งการทุจริตนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น เพื่อการบริหารจัดการองค์กร ตลอดจนประเทศชาติให้พัฒนา ควรมีหลักในการปราบปรามการทุจริตเป็นส่วนประกอบที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งความโปร่งใสและตรวจสอบได้นั้นมีความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น เพื่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการให้ เป็นไปตามความมุ่งหวัง จึงต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของประชาชนเข้ามาร่วมด้วย เพราะลำพังเพียงองค์กรที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพียงฝ่ายเดียว คงไม่อาจดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่นับวันยิ่งเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและความรุนแรงได้

จากหลักการสำคัญทั้งหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลข้างต้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักดังกล่าวเป็นหลักแนวคิดที่กำหนดให้การใช้อำนาจรัฐของบุคคลต้องเป็นไปภายใต้หลักการและขอบเขตแห่งกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และโดยที่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมรวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่บุคคลจะได้รับเป็นส่วนตัว และสิทธิประโยชน์ที่เป็นส่วนรวมด้วย จึงจำเป็นต้องมีการกำหนด ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นใช้อำนาจจนเกินขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดสำหรับตนหรือบุคคลเฉพาะกลุ่ม

3.3 หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นไปตามหลักนิติรัฐที่มีหลักการสำคัญคือการปกครองรัฐโดยกฎหมาย และการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

²¹ไชยวัฒน์ คำชู ประทุมพร วัชรเสถียร กุลลดา เกษบุญชู และศุภมิตร ปิณฑน์ การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม กรุงเทพฯ หน้า 2545 หน้า 44-49

ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยที่ไม่ได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด แต่มีลักษณะเป็นการคานอำนาจถ่วงดุล และตรวจสอบซึ่งกันและกัน

3.3.1 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

1) ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้โดยทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่างๆของรัฐซึ่งมีหลากหลายมีประสิทธิผลอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลาย ต้องคำนึงถึงความไม่ซ้ำซ้อนและเกิดความสับสน ดังนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ควรเป็นไปโดยไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบการควบคุมการใช้อำนาจนั้นสามารถสร้างคุณภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนได้

การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนมากเกินไป เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลว เสมือนกับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจเกินสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถูกกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง ดังนั้นความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน

3) องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมต้องมี ความเป็นอิสระที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้โดยองค์กรเหล่านั้น เองก็ต้องถูกตรวจสอบควบคุมด้วยเช่นกัน ดังนั้น การได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม การกำหนดวิธีการดำเนินงาน หรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระเป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4) เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบองค์กรตรวจสอบ ด้วยวิธีการข้างต้นแล้วก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวาง อันจะเป็นผลให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ต้องไม่กว้างจนเกินไปถึงขนาดที่ จะนำเรื่องใดมาตรวจสอบก็ได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่

ของรัฐก็จะถูกขัดขวางด้วยประโยชน์ส่วนตนของคนเพียง บางกลุ่มดังนั้นจึงมีหลักการเฉพาะที่ว่า ผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจนั้นๆ เท่านั้นจึงจะสามารถนำเรื่องมาสู่การพิจารณาตรวจสอบขององค์กรได้

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจแบ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังกล่าวออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก แบ่งออกเป็น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ ต่างๆ และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ โดยในการศึกษารั้งนี้ เกี่ยวข้องกับการ ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกที่เป็นองค์กรอิสระ อันเป็นการมอบหมาย ให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ก็จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงาน ของรัฐ ต่างๆ กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของ องค์กรของรัฐทั้งหลาย กรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ ของรัฐ โดยการตรวจสอบทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการว่ามีความเกี่ยวข้องกับ พฤติกรรมการทุจริตหรือไม่ และในแง่ของการตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวว่า มีความผิดปกติหรือมีการรับผลประโยชน์จากการทุจริตหรือไม่ เป็นต้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบตรวจสอบทรัพย์สิน²²

กลไกการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นการออกแบบระบบให้มีการแสดงรายได้ทรัพย์สิน และหนี้สิน เพื่อตรวจสอบว่ามีความผิดปกติเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินของบุคคลอันเกิด จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีระบบ การตรวจสอบที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบของผลลัพธ์ที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้น ว่าต้องการจะ ให้เป็นไปในรูปแบบใด ประกอบกับปัจจัยในด้านต่างๆ ของประเทศนั้นๆ นั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากร ของประเทศที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการตรวจสอบ จิตความสามารถขององค์กรและตัวบุคคล การ

²² สรุปความจาก สำนักงาน ป.ป.ช. ตำแหน่งสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้โดยการแสดง รายได้และทรัพย์สิน คู่มือการวิเคราะห์กรอบกฎหมายสำหรับระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของต่างประเทศ, ศูนย์ประสานงานตาม พันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 61-94

สนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายการเมือง และที่สำคัญคือการตระหนักและให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชน เป็นต้น

4.1 ประเภทของระบบตรวจสอบทรัพย์สิน

จากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้กลไกการตรวจสอบทรัพย์สินมีรูปแบบที่ต่างกัน ซึ่งโดยทั่วไปอาจแยกประเภทของระบบตรวจสอบทรัพย์สินได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

4.1.1 ระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งการตัดสินใจหรือการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม

จากความหมายดังกล่าวผลประโยชน์ทับซ้อนจึงเกิดขึ้นเมื่อบุคคลอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น โดยระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจริยธรรมหรือเกิดภาพลักษณ์พฤติกรรมที่ขาดจริยธรรมในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะ

การแสดงรายได้และทรัพย์สินเป็นวิธีการที่รัฐใช้ในการติดตามตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีอยู่หรือที่อาจจะเกิดขึ้นและให้แนวทางแก่เจ้าหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น โดยที่ระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนจะมุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันและยอมรับความสัมพันธ์ในเชิงปรึกษาหารือระหว่างผู้มีหน้าที่ตรวจสอบกับผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายได้และทรัพย์สินให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของระบบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งและตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

จุดประสงค์ของการแสดงรายได้และทรัพย์สินตามระบบนี้จึงเป็นไปในลักษณะของการช่วยเหลือผู้ยื่นในการระบุชี้ผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดขึ้นจริง การแสดงรายได้และทรัพย์สินจึงไม่ได้ขจัดผลประโยชน์ทับซ้อนแต่ในบางกรณีสามารถ ช่วยในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้และยังช่วยตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นแล้วด้วย

4.1.2 ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วรัวโดยไม่ชอบ

ในระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินที่เน้นในเรื่องการตรวจหาและการป้องกันการรั่วรัวโดยไม่ชอบแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินจะมุ่งเน้น ให้มีการดำเนินการ โดยครอบคลุม ข้อมูล ที่จะช่วยให้การติดตามตรวจสอบความมั่งคั่งของเจ้าหน้าที่ สามารถตรวจหาทรัพย์สินหรือรายได้ที่ไม่ปกติซึ่งไม่ได้มาจากเงินเดือนหรือแหล่งที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายได้เป็นการเน้นในเรื่อง การตรวจหาความรั่วรัวโดยไม่ชอบเป็นหลัก ประเทศที่ใช้ระบบนี้มักไม่มีระบบการจดทะเบียนภาษีที่มี ประสิทธิภาพโดยความรั่วรัวผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมักจะกระทำความผิดฐานยกยอก ทรัพย์สินและรับสินบนซึ่งบนฐานความผิดดังกล่าวมักจะตรวจจับได้ยาก ประเทศที่ใช้ระบบนี้จึงเลือกใช้ ระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินที่เน้นการตรวจหาความรั่วรัวผิดปกติ โดยการติดตามตรวจสอบ และชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญของความมั่งคั่งของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถอธิบาย ได้ด้วยรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายเมื่อตรวจพบความไม่สอดคล้องกันระหว่างแบบแสดงรายได้และ ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่กับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้น

แง่มุมที่สำคัญของระบบนี้คือความสามารถในการตรวจสอบความถูกต้อง ของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินเพื่อตรวจหาสัญญาณเตือนว่ามีความรั่วรัวโดยมิชอบ หรือไม่ หรือตรวจหาว่าเจ้าหน้าที่ได้แสดงข้อมูลอันเป็นเท็จในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินหรือไม่ซึ่ง แนวทางในการดำเนินการดังกล่าวได้แก่

1) การติดตามตรวจสอบ แบบแสดงรายได้และทรัพย์สินเพื่อตรวจหา ความเปลี่ยนแปลงของรายได้และทรัพย์สินที่มีนัยยะสำคัญในเวลาที่ผ่านมาเป็นสัญญาณเตือน สำหรับรายได้โดยมิชอบด้วยกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น

2) การตรวจสอบเนื้อหาของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินกับแหล่งข้อมูล อื่นๆ เกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นั้นเช่น แหล่งข้อมูลทางภาษี แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับ ธุรกรรมทางธนาคาร แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับรถยนต์ อสังหาริมทรัพย์ และอื่นๆ เพื่อตรวจหาว่าเจ้าหน้าที่ ได้ยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินหรือไม่

3) การตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างมาตรฐานการดำรงชีวิตของ เจ้าหน้าที่ กับรายได้ที่ได้รับจากทางการว่ามีการสอดคล้องกันหรือไม่

ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วรัวโดยไม่ชอบจึงเป็นระบบที่เน้นเรื่อง การติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงความมั่งคั่งเพื่อป้องกันและตรวจหาการรั่วรัวโดยไม่ชอบ เป็นหลัก

4.1.3 ระบบผสม

ในบางประเทศมีการผสมผสานระบบตรวจสอบทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภทข้างต้นเข้าด้วยกัน คือการผสมผสานระหว่างระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนกับระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วรัวโดยมิชอบ ซึ่งการผสมผสานนี้จะช่วยให้ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินครอบคลุมวัตถุประสงค์เรื่องการต่อต้านการทุจริตที่กว้างมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องมีกรอบในการควบคุมกำกับดูแล เพราะการใช้ระบบผสมดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของทรัพยากรและทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการทั้งบทบาทในการเป็นผู้ให้คำแนะนำและบทบาทในการทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบความถูกต้อง ในระบบที่มีวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่างจึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษในการพัฒนาวิธีการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อไม่ให้บทบาทในการให้คำแนะนำที่หน่วยงานจะต้องช่วยเหลือ ผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายได้และทรัพย์สินกลายเป็นการชี้ช่องให้มีการหลีกเลี่ยง การตรวจสอบเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้การดำเนินการเพื่อตรวจสอบความรั่วรัวโดยไม่ชอบหย่อนประสิทธิภาพลงด้วย

อย่างไรก็ตามไม่มีการออกแบบระบบใดระบบหนึ่งที่ดีที่สุด ที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ ที่ดีที่สุดในทุกบริบท เพราะผลลัพธ์ที่ออกมาขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ในทางปฏิบัติระบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน ยังคงมีความแตกต่างกันมาก จนห่างไกลคำว่ามาตรฐานสากล แม้แต่ ในประเทศเดียวกันก็อาจเกิดความแตกต่างระหว่างฝ่ายต่างๆของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างระหว่างส่วนกลางส่วนภูมิภาคและในระดับท้องถิ่น

4.2 ข้อพิจารณาหลักที่เป็นปัจจัยในการกำหนดระบบการตรวจสอบทรัพย์สิน

ข้อพิจารณาหลักที่เป็นปัจจัยในการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบทรัพย์สินได้แก่

4.2.1 ความจำเป็นในการแก้ปัญหา เพื่อให้เหมาะสมกับพฤติกรรมหรือภาพลักษณ์ของประเทศ เช่น หากประเทศใด มีภาพลักษณ์การทุจริตสูง ระบบที่ออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจหาความรั่วรัวโดยไม่ชอบอาจมีความสำคัญเพื่อเป็นการขจัดปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นแล้วและเป็นการป้องปรามการทุจริตที่จะเกิดขึ้นต่อไป

4.2.2 จำนวนของผู้มีหน้าที่ จำนวนของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินให้ตรวจสอบ ปริมาณของข้อมูล ความถี่ในการยื่นแบบ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงไปถึงทรัพยากรและขีดความสามารถ ขององค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบนั้นด้วย

4.2.3 รูปแบบวิธีการ รูปแบบวิธีการของการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา ของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยที่ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินจะต้องแสดงให้เห็นถึง

ความเอาใจจริงเอาใจในการตรวจหาความรั่วรัวโดยมิชอบและผลประโยชน์ทับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินอย่างละเอียด

4.2.4 การเปิดเผยต่อสาธารณะ ความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยปัจจุบันมีการสนับสนุนความคิดเห็นที่ว่า การเปิดเผยข้อมูลการแสดงรายได้และทรัพย์สินแก่ประชาชน จะช่วยทำให้ระบบตรวจสอบทรัพย์สินจากการแสดงรายได้และทรัพย์สินมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือมากขึ้นเพราะการตรวจสอบจากภาคประชาชนเป็นการช่วยตรวจสอบเพิ่มเติมในส่วนที่นอกเหนือ จากความสามารถขององค์กรตรวจสอบ

4.3 การกำหนดผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน

การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ มีทั้งที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน ไปจนถึงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะบางระดับเท่านั้นที่ต้องยื่นแบบดังกล่าว ทั้งนี้ การกำหนดว่าบุคคลใด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับไหนบ้างที่มีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายได้ย่อมต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญข้อหนึ่ง คือ ซึ่ขีดความสามารถในการดำเนินการตรวจสอบและการจัดการกับข้อมูลที่ยื่นแสดงขององค์กร หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องมีการกำหนดให้สอดคล้องต้องกัน เพื่อให้ระบบการตรวจสอบของประเทศนั้น มีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

การจำกัดขอบเขตของตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยเน้นความสำคัญไปที่ตำแหน่งระดับสูงหรือตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูงที่จะกระทำการทุจริตเป็นแนวทางที่ช่วยให้เกิดความเป็นไปได้ในการดำเนินการตรวจสอบขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งมาตรฐานกว้างๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อจำกัดขอบเขตในการกำหนดตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นแบบ คือ

4.3.1 การกำหนดขอบเขตโดยการพิจารณาจากหน้าที่หรือการทำงาน การพิจารณาตามเงื่อนไขนี้ เป็นการจำแนกตามอำนาจหน้าที่ เช่น ผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ การบริหารงานจัดซื้อจัดจ้าง การพิจารณาให้ประโยชน์หรือให้ใบอนุญาต การอนุมัติทำสัญญา หรือการให้สัมปทาน เป็นต้น อันเป็นการกำหนดขอบเขตโดยพิจารณาจากหน้าที่หรือการทำงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

4.3.2 การกำหนดขอบเขตโดยการพิจารณาจากระดับชั้นของตำแหน่ง การพิจารณาตามเงื่อนไขนี้ เป็นการกำหนดขอบเขตโดยตั้งสมมติฐานว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงอาจมีการใช้ดุลยพินิจและใช้อำนาจในการแทรกแซงโดยมิชอบ จึงถือเป็นกรณีที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเช่นกัน โดยอาจกำหนดหน้าที่โดยเริ่มจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดและไล่ลำดับลงมาตามความเหมาะสมต่อไป

4.4 การกำหนดรูปแบบข้อมูลที่ต้องแสดงในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน

รูปแบบของข้อมูลที่กำหนดให้ต้องแสดงในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินขึ้นอยู่กับระบบตรวจสอบทรัพย์สินที่ประเทศนั้นๆ ใช้อยู่ โดยแบ่งแยกอย่างกว้างเป็น

4.4.1 ระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

กระบวนการที่กำหนดให้แสดงรายได้และทรัพย์สินในระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน จะเน้นเรื่องการระบุชี้และป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยให้ความสำคัญกับการแสดงแหล่งที่มาของรายได้และการระบุชี้ผลประโยชน์ทางธุรกิจรวมถึงการเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริษัทและการเป็นเจ้าของหุ้น ระบบป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนอาจกำหนดให้มีการเปิดเผยมูลค่าของทรัพย์สิน ในลักษณะที่เป็นภาพรวม และอาจรวมถึงรายละเอียดของแหล่งที่มาของทรัพย์สิน หรือแม้กระทั่งมูลค่าของของขวัญด้วย

4.4.2 ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วรัวโดยไม่ชอบ

ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วรัวโดยไม่ชอบจะเน้นให้มีการแสดงมูลค่าของทรัพย์สิน ไม่ว่าจะโดยภาพรวมหรือภายในขอบเขตของมูลค่านั้น เช่น มูลค่ารวมของทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่มีมูลค่าระหว่าง 5,000 ถึง 25,000 เหรียญสหรัฐ เป็นต้น โดยระบบตรวจสอบความรั่วรัวโดยไม่ชอบ จะกำหนดให้มีการแสดงทรัพย์สินเป็นรายการ รวมถึงรายละเอียดของทรัพย์สินนั้น เช่น แบบและรุ่นของรถยนต์ มูลค่า และรูปพรรณของอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ตลอดจนรายได้ที่เจ้าหน้าที่ได้รับจากการทำงานนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่ประเทศนั้นอนุญาตให้ทำงานอื่นนอกเหนือจาก รายละเอียดของทรัพย์สินนั้น เช่น แบบและรุ่นของรถยนต์ มูลค่าและรูปพรรณของอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ตลอดจนรายได้ที่เจ้าหน้าที่ได้รับจากการทำงานนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ (ในกรณีที่ประเทศนั้นอนุญาตให้ทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการ)

4.5 แนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินตามแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินในเบื้องต้นคือการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยมีการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินเพื่อติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือการตรวจหาความมั่งคั่งของผู้ยื่นว่ามีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ เพื่อให้มั่นใจว่ารายได้และทรัพย์สินที่ได้แสดงไว้มีความสอดคล้องกับรายได้โดยชอบธรรมในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีแนวทางในการดำเนินการตรวจสอบได้แก่

4.5.1 การตรวจสอบแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ยื่นแบบ ว่ามีการแสดงเนื้อหาภายในอย่างถูกต้อง สอดคล้อง และครบถ้วนหรือไม่

4.5.2 การตรวจสอบความถูกต้องของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินโดยเปรียบเทียบกับแหล่งข้อมูลอื่น เช่น ทะเบียนที่ดิน รถยนต์ และทรัพย์สิน หรือข้อมูลทางภาษี ข้อมูลธุรกรรมเกี่ยวกับธนาคาร เป็นต้น

4.5.3 การนำผลการดำเนินการตรวจสอบมาวิเคราะห์เพื่อตรวจหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ยื่นแบบ

4.5.4 การตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิตเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้ชีวิตของผู้ยื่นแบบบุคคลในครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด เป็นไปโดยปกติและมีความสอดคล้องกับรายได้ที่ได้แสดงไว้

การตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาตามแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินนั้น ในบางประเทศไม่อาจดำเนินการได้ในกรณีปกติ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นเรื่องของความส่วนตัวหรือให้เก็บรักษาแบบเป็นความลับ ทำให้การดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาของแบบไม่สามารถกระทำได้ ยกเว้น มีการร้องเรียน และมีพยานหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่ชอบนั้น

ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตรวจสอบได้ การตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาตามแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยการเปรียบเทียบกับแหล่งข้อมูลอื่น ซึ่งถือเป็นแนวทางที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการความถูกต้องของเนื้อหาในแบบให้มากยิ่งขึ้นนั้น ยังต้องอาศัยแหล่งข้อมูลภายนอกที่จะใช้เปรียบเทียบกับรายได้และทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงไว้ในแบบ ว่ามีความถูกต้องตรงกันหรือไม่ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีการจัดเก็บข้อมูล และการเข้าถึงข้อมูลที่แตกต่างกัน ดังนั้นการมีแหล่งข้อมูลที่เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบเปรียบเทียบไม่ว่าจะโดยการให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการให้ข้อมูลหรือการอาศัยแหล่งข้อมูลออนไลน์ ย่อมทำให้สามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในการตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิตเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จำเป็นต่อการสรุปว่าบุคคลนั้นได้ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยครบถ้วน ถูกต้อง และสอดคล้องกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายที่ได้ยื่นแสดงไว้ในแบบแล้วหรือไม่ การตรวจสอบจึงประกอบด้วยตรวจสอบรายได้ และทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องอยู่ในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้ยื่นหรือคนใกล้ชิดของผู้ยื่น เพื่อให้พบเห็นการใช้ชีวิตตามความเป็นจริงนอกเหนือจากข้อมูลที่ผู้ยื่นแสดงตามแบบนั้น

แนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินที่กล่าวมานี้ ย่อมเป็นการดำเนินการที่ต้องใช้ทรัพยากรของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นจำนวนมาก อันจะส่งผลเกี่ยวเนื่องถึงความคุ้มค่า และประสิทธิภาพของผลลัพธ์ที่จะได้จากการดำเนินการตรวจสอบนั้นด้วย จึงเป็นข้อที่ควรพิจารณา

เกี่ยวกับขอบเขตของการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินต่อไป

4.6 ขอบเขตของการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน

ขอบเขตของการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินควรจะถูกกำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับความพร้อมในทางทรัพยากรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ แหล่งข้อมูลที่สนับสนุนต่อการตรวจสอบ ตลอดจนความตระหนักและให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชน และโดยที่การดำเนินการตรวจสอบในแต่ละครั้งเป็นการดำเนินการที่ต้องใช้ทรัพยากรของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการกำหนดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินทั้งหมดโดยไม่แบ่งแยกลำดับความสำคัญจึงอาจเป็นสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่า และเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

การกำหนดเลือกแบบที่ต้องดำเนินการตรวจสอบภายในขอบเขตที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้น โดยมีแนวทางที่นิยมนำมาใช้เพื่อกำหนดขอบเขตของการตรวจสอบ ได้แก่

4.6.1 การจัดลำดับความสำคัญ การจัดลำดับความสำคัญในการตรวจสอบแบบของผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตมากกว่ามาตรวจสอบก่อน

4.6.2 กำหนดขอบเขต กำหนดขอบเขตของการตรวจสอบแบบของผู้ที่มีความเสี่ยงเป็นลำดับรองด้วยการสุ่ม แต่แนวทางการสุ่มตรวจดังกล่าวอาจมีกรณีของการใช้สิทธิพลเข้าแทรกแซงจนกระทบต่อความโปร่งใสในการดำเนินการได้ จึงเป็นข้อควรระวังที่ต้องตระหนักต่อไป

แนวทางที่กำหนดขอบเขตของการตรวจสอบดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของแบบของเจ้าหน้าที่ระดับสูง อันเป็นการมุ่งเป้าหมายไปที่บุคคลที่มีโอกาสเสี่ยงสูงกว่า และเป็นที่ยุ้จักมากกว่า ดังเช่นในประเทศอาร์เจนตินา หน่วยงานแสดงรายได้และทรัพย์สินดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของ ผู้ยื่นที่มีระดับสูงสุดอย่างเป็นระบบ ประมาณ 1,690 ราย คิดเป็นประมาณร้อยละ 5 ของผู้ยื่นทั้งหมดที่มีมากกว่า 33,000 ราย)²³

²³ อ้างใน สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. ตำแหน่งสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ โดยกรมการวิเคราะห์กรอบกฎหมายสำหรับระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของต่างประเทศ แปลจาก Income and Asset disclosure : case study illustrations โดย ศูนย์ประสานงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 64

2) การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของแบบของเจ้าหน้าที่จากบางหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบางอย่างที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริต เช่นเจ้าหน้าที่ในงานบริหารจัดการเงินกองทุนของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวกับการอนุญาตหรือให้ใบอนุญาต หรือรับผิดชอบ ในการทำธุรกรรมกับภาคเอกชนหรือประชาชน

3) การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของแบบของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการร้องเรียนว่าประพฤติมิชอบ

4) การกำหนดระบบในการสุ่มตรวจสอบแบบแสดงรายได้และหนี้สิน

การกำหนดขอบเขตในการดำเนินการตรวจสอบมีความสำคัญในแง่ของการสร้างความเป็นไปได้ในการดำเนินการตรวจสอบอย่างแท้จริง และจำนวนแบบที่ต้องตรวจสอบมีความเหมาะสมกับทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้จากการตรวจสอบมีความน่าเชื่อถือต่อไป

กล่าวโดยสรุป การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ย่อมมีความซับซ้อนในขั้นตอนการปฏิบัติงาน และยิ่งกว่านั้น ในกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำการทุจริตเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นบุคคลนั้นย่อมจะมีวิธีการปิดบังซ่อนเร้นความคิดและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างแยบยล การตรวจสอบโดยทั่วไปจึงอาจพิสูจน์พฤติกรรมกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวได้โดยยาก แต่หากมีความร่วมมือจากหลายภาคส่วนช่วยสอดส่องดูแล อาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบได้มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของ การตรวจสอบทรัพย์สินที่สาธารณชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ แต่ก็มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่ว่าการเปิดเผยข้อมูลเพื่อนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบ ทั้งโดยภาครัฐ เอกชน และประชาชนนั้น มีความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของการดำเนินการตรวจสอบที่จะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิในส่วนบุคคลส่วนบุคคลจนมากเกินไปเพราะเป็นการดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ

5. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล

สิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy) เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human Right) หมายถึงสิทธิประจำตัวของบุคคล อันประกอบด้วย สิทธิในร่างกาย ในการดำรงชีวิต ในการมีความเป็นส่วนตัว ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายมิให้ผู้อื่นมาล่วงเกิน

สิทธิส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ คือ สิทธิส่วนบุคคลที่เป็นสิทธิในความเป็นส่วนตัว ซึ่งหมายถึง สถานะที่บุคคลจะรอดพ้นจากการสังเกต การรู้เห็น การสืบความลับ หรือการรบกวนต่างๆ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลเป็นแนวคิดที่มีรากฐานทางความคิดมาจากนักปรัชญากลุ่มสโตอิก (Stoic) ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติที่สมบูรณ์นั้นจะดำรงชีวิตอย่างมีเหตุผล มนุษย์มีจิตใจที่สามารถหยั่งทราบถึงกฎเกณฑ์ที่ธรรมชาติคอยควบคุมอยู่ อีกทั้งยังรู้จักในเหตุและผล จึงสามารถดำรงชีพให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ธรรมชาติดังกล่าวได้ แม้กฎเกณฑ์นั้นจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกสบายแก่มนุษย์ก็ตาม ดังนั้น แก่นแท้ของมนุษย์คือความสามารถในการใช้เหตุผล ปัจเจกชนที่เกิดมาจึงมีสิทธิตามธรรมชาติในสถานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวที่ได้รับการยอมรับและมีการอ้างอิงอย่างแพร่หลายคือ แนวคิดความเป็นส่วนตัวของ Samuel D. Warren และ Louis D. Brandeis ในปี ค.ศ. 1890 ซึ่งได้อธิบายว่า ความเป็นส่วนตัว หมายถึง สิทธิที่จะอยู่โดยลำพัง (Right to be let alone) ต่อมา Alan F. Westin ได้ให้ความหมายของความเป็นส่วนตัวไว้ในหนังสือ *Privacy and Freedom* ว่าเป็นสิทธิของแต่ละบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรในการตัดสินใจว่าข้อมูลข่าวสารของตนเองนั้นจะถูกเปิดเผยต่อบุคคลอื่นเมื่อใด อย่างไร และมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด²⁴

สิทธิส่วนตัวอาจเรียกได้อีกหลายแบบเช่น สิทธิในชีวิตส่วนบุคคล หรือสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งโดยรวมจะหมายถึงสิทธิที่จะอยู่โดยลำพัง ปราศจากการก้าวก้าว แทรกแซง หรือการรบกวนใดๆ ที่จะทำให้เกิดเสียความเป็นอิสระส่วนตัวไปทั้งในเรื่องส่วนตัวและธุรกิจโดยมิได้รับอนุญาตหรือยินยอม²⁵ สิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ โดยอิสระ ตามความพอใจหรือการตัดสินใจของตน (Right to Autonomy) เท่าที่ไม่ล่วงเกินสิทธิของผู้อื่น และมีสิทธิในการจำกัดการเข้าถึงของบุคคลอื่น (Right to Control Distribution) เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมโดยปราศจากการสังเกตรู้เห็น การรบกวน การสืบความลับหรือการเปิดเผยข้อเท็จจริงส่วนตัวในชีวิตของเขาต่อสาธารณชนโดยมิได้รับอนุญาต

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)²⁶ รับรองสิทธิมนุษยชนไว้ ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคล อยู่ในส่วนของสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง (Political and Civil Right) มี 21 ข้อ เป็นเรื่องของการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิอันจำเป็นต่อการดำรงสถานะความเป็นคนที่รัฐต้องให้ความเคารพ เป็นสิทธิที่จำกัดอำนาจ

²⁴ “the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others.” Westin, Alan (1967). *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum. p. 7. Retrieved September 10, 2017 from : https://en.wikipedia.org/wiki/Alan_Westin

²⁵สุภา พงศ์หลอพิศิษฐ์ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวที่เกิดจากการใช้โทรศัพท์และโทรสาร ใน *ธุรกิจขายตรง* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2551 หน้า 9

²⁶อัครเดช สีผึ้ง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิส่วนตัว : ศึกษากรณีการถ่ายภาพ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 38-41

รัฐไม่ให้กระทำการตามอำเภอใจ โดยกรณีที่รัฐจะออกกฎหมายจำกัดสิทธิพื้นฐานของบุคคลได้ ต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน และสิทธิส่วนบุคคล เป็นเรื่องการยอมรับธรรมชาติแห่งจิตใจ ความรู้สึกนึกคิด และสติปัญญาของบุคคล เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัว ในข้อ 12 มีใจความสำคัญว่า การเข้าไปแทรกสอดโดยพลการในกิจการส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน การส่งข่าวสาร ตลอดจนการโจมตีต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของบุคคลนั้นจะกระทำไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการแทรกสอดและโจมตีดังกล่าว²⁷ เป็นต้น

สิทธิในความเป็นส่วนตัว ได้รับการรับรองคุ้มครองตามกฎหมาย บางประเทศรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ บางประเทศมีบทบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งสิทธิในความเป็นส่วนตัวนั้นหมายรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลด้วย กล่าวคือ ความเป็นส่วนตัวในด้านการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล (Information Privacy) ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะทางการเงิน ประวัติการทำงาน เป็นต้น

ในบางกรณี จำเป็นต้องมีการแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคล ด้วยเหตุผลและเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ²⁸ 1) เพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น 2) เพื่อการดำรงอยู่และความสามารถในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ของรัฐตามพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคม และ 3) เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น แม้จะกล่าวได้ว่าสิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิส่วนบุคคลจะเป็นของปัจเจกชนทุกคน ไม่มีอำนาจใดที่จะลบล้างหรือก้าวล่วงได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้สำหรับกรณีที่จำเป็นต้องมีการแทรกแซงสิทธิด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัว เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง

²⁷ Universal Declarations of Human Rights, article 12 “No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family home or correspondence, nor to attacks upon his honor and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.” Retrieved September 28, 2017 from : <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

²⁸ บรรเจิด สิงคนัด, นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธ์ และเรวดี ขวัญทองยิ้ม ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to Privacy) รายงานการศึกษาวิจัย กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2554 หน้า 15-16

6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบุคคลสาธารณะ

6.1 ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

6.1.1 ความหมาย

ประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน หรืออาจเรียกว่าเป็นประโยชน์มหาชน ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์สุดท้ายที่จะเกิดคือความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และการกินดีอยู่ดีทั้งทางกายภาพและภายในจิตใจ ซึ่งแน่นอนว่ามีความหมายรวมไปถึงการมีสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่ควรจะเป็นด้วย

6.1.2 ประเภท

ประโยชน์สาธารณะ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่²⁹ คือ

1) *ประโยชน์สาธารณะในรูปของทรัพย์สิน* เช่น การจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นสิ่งสาธารณูปโภค การจัดสวัสดิการสังคม

2) *ประโยชน์สาธารณะที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน* เช่น ความรู้สึกปลอดภัยในชีวิต บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย การได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญเพื่อการพัฒนาความคิด ความบันเทิงจากสิ่งบันเทิงการ เป็นต้น

ด้วยเหตุที่การดำเนินการต่างๆของรัฐ ซึ่งมุ่งหวังให้เกิดเป็นประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องอาศัยบุคคล หรือองค์กรในการดำเนินการ จึงเป็นกรณีที่บุคคลเข้ามามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ และเกี่ยวพันกับประโยชน์ของคนส่วนรวมในสังคม ประโยชน์สาธารณะจึงถือเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดสถานภาพของความเป็นบุคคลสาธารณะของบุคคลนั้น

6.2 บุคคลสาธารณะ (Public figure)

6.2.1 ความหมาย

บุคคลสาธารณะ คือ บุคคลที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของผู้คนในสังคมจากการประกอบอาชีพหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจหรือชื่นชอบ หรือเป็นบุคคลซึ่งการกระทำของเขามีผลกระทบต่อสาธารณะ³⁰

6.2.2 ลักษณะ

บุคคลสาธารณะ อาจแบ่งแยกลักษณะได้ดังต่อไปนี้

²⁹พิสิษฐ์ วงศ์เชิษฐา ความรับผิดชอบทางอาญาฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะ ในแวดวงการเมืองการปกครอง และระบบราชการ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552 หน้า 57

³⁰ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ “บุคคลสาธารณะ โดยดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์” ข่าวการเมือง 8 เมษายน 2552 คั่นคืน 18 เมษายน 2560 จาก <http://news.sanook.com/616161/>

1) บุคคลสาธารณะที่มีลักษณะหรือแสดงออกซึ่งความเป็นบุคคลสาธารณะอย่างชัดเจน (Obvious public figure) แบ่งออกเป็น 2 ฐานะ คือ

(1) บุคคลที่ตั้งใจแสวงหาหรืออาสาสมัครเข้ามารับตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการประโยชน์สาธารณะ หรือในฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น

(2) บุคคลที่ประกอบอาชีพในการให้บริการสาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในฐานะข้าราชการประจำ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดส่วนราชการต่างๆ

2) บุคคลสาธารณะที่จำกัดตามวัตถุประสงค์ของการแสดงออกซึ่งความเป็นบุคคลสาธารณะนั้น (Limited-purpose public figure) เช่น บุคคลที่อาสาเข้ามาดำเนินกิจกรรมในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น ผู้นำกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนในการเรียกร้องทางการเมือง บุคคลที่ประกอบอาชีพศิลปิน นักแสดง สื่อมวลชนที่เป็นผู้ดำเนินรายการหรือผู้สื่อข่าว เป็นต้น

3) บุคคลสาธารณะที่ไม่ได้สมัครใจ หรือบุคคลสาธารณะโดยบังเอิญ (Involuntary limited-purpose public figure or by change public figure) คือบุคคลธรรมดาที่ถูกทำเสนอเรื่องราวหนึ่งๆ เป็นข่าวทางสื่อมวลชน ซึ่งสถานะความเป็นบุคคลสาธารณะดังกล่าว เป็นไปเพียงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น

จากลักษณะของบุคคลสาธารณะทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เห็นได้ว่าบุคคลสาธารณะที่มีความสำคัญและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารพัฒนาประเทศชาติและมีโอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่นั้นแสวงหาประโยชน์ไปในทางที่ไม่ชอบ คือ บุคคลที่เป็นบุคคลสาธารณะอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ตั้งใจแสวงหาหรืออาสาสมัครเข้ามารับตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการประโยชน์สาธารณะ ในฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือบุคคลที่ประกอบอาชีพในการให้บริการสาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในฐานะข้าราชการประจำ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการบริหาร ตลอดจนอำนาจตุลาการ จึงมีความสามารถที่จะสั่งการให้บุคคลภายในรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใด ได้ตามวัตถุประสงค์ภายในกรอบของกฎหมาย ทั้งยังมีปัจจัยสนับสนุนในการดำเนินกิจการให้เป็นอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย นั่นคือทรัพย์สินและงบประมาณของรัฐ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นผู้ขับเคลื่อนกลไกการดำเนินงานของบ้านเมือง แม้ว่าจะมีระเบียบกฎหมายเป็นกรอบกำหนดการตัดสินใจและการกระทำของ

ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น แต่คำพิงกฎหมายอย่างเดียวก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าผู้มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญดังกล่าวจะไม่ใช้อำนาจในหน้าที่นั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว³¹

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบุคคลสาธารณะเป็นบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง ที่อาจได้รับความคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลนั้นตามกฎหมาย แต่ควรจะต้องเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ กล่าวคือ การที่บุคคลจะประกอบอาชีพใดๆ มีทรัพย์สินเท่าไร ถือเป็นส่วนบุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง แต่ ในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการประเทศ มีทรัพยากรและงบประมาณของรัฐซึ่งมีแหล่งที่มาสำคัญคือการจัดเก็บภาษีของประชาชน เป็นปัจจัยในการบริหารจัดการ การที่บุคคลนั้นจะถูกตรวจสอบว่าได้ใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยแท้หรือไม่ หรือใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจึงเป็นเรื่องที่ควรกระทำ และแม้ว่าจะต้องติดตามตรวจสอบไปถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั่นเอง หรือแม้แต่คนใกล้ชิดว่ามีอยู่เท่าใด มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ ก็ควรจะอยู่ในวิสัยที่สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือดำเนินกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร ซึ่ง ได้ชื่อว่าเป็นบุคคลสาธารณะซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์สาธารณะ จึงอยู่ในข่ายที่จำเป็นต้องถูกแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัวมากกว่าบุคคลหรือประชาชนทั่วไป

³¹นิพนธ์ พัวพงศกร ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว รายงานผลการวิจัยสำนักงาน ก.พ.

บทที่ 3

การตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

การศึกษบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และให้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความรับผิดชอบแก่ผู้กระทำการทุจริต คอร์รัปชัน โดยมีการศึกษบทบัญญัติแห่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ และไทย ดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายต่างประเทศ

1.1 การตรวจสอบทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา

1.1.1 ความเป็นมา

การปกครองของสหรัฐอเมริกามีแบบประธานาธิบดี ซึ่งรัฐธรรมนูญถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวอเมริกัน แต่กำหนดให้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติใช้โดยรัฐสภาหรือสภาองเกรส อำนาจบริหารใช้โดยประธานาธิบดี และอำนาจตุลาการใช้โดยองค์กรศาล อันเป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างเคร่งครัด แต่ไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดเพราะจะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบาก การดำเนินการของแต่ละองค์กรจะไม่ประสานประโยชน์ จึงมีความจำเป็นต้องมีหลักถ่วงดุลอำนาจมาประกอบเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์มากยิ่งขึ้น

กฎหมายเกี่ยวกับความประพฤติของเหล่าสมาชิกในองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้ปรากฏขึ้นในปี 1946 สมาชิกวุฒิสภา เวย์น มอร์ส (Wayne Morse) ได้เสนอญัตติเกี่ยวกับการให้สมาชิกวุฒิสภา ส่งเอกสารประจำปีเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้แก่เลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งขณะนั้นอยู่ในช่วงที่มีการให้ความสนใจกับพฤติกรรมที่ขาดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนในเรื่องการปฏิบัติของสมาชิกสภาองเกรสในการรับเงินจากการกล่าวสุนทรพจน์ หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่เสริมรายได้ของสมาชิก ซึ่งขณะนั้น มีการรับเงินที่จ่ายเพื่อเป็นเกียรติอย่างกว้างขวาง โดยองค์กรหรือกลุ่มต่างๆ ได้แสดงให้เห็นว่าการจ่ายเงินนั้นมีผลประโยชน์ทางด้านนิติบัญญัติอย่างชัดเจน และถูกสงสัยว่าจะเป็น

กรณีที่ใช้วิธีการจ่ายเงินเพื่อเป็นเกียรติแทนการวิ่งเต้น (lobby) อย่างหนึ่งแต่ความพยายามของ เวนซ์ มอร์ส ในการเสนอให้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินดังกล่าวก็ถูกวุฒิสภา ปฏิเสธ แม้เป็นเช่นนั้น เวนซ์ มอร์ส ก็ยังมีความเชื่อว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิที่จะรู้แหล่งที่มา ของรายได้ของสมาชิกสภาองเกรส¹

ปี 1958 สภาองเกรสนุมัติหลักทั่วไปสำหรับการประพฤติปฏิบัติทาง จรรยาบรรณของลูกจ้างของรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งรวมถึงสมาชิกสภาองเกรสด้วย โดยการเสนอของ ชาร์ลส เบนเนต (Charles Bennett) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักการนี้เป็นแนวทางสำหรับ ความสำนึกของบุคคลเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่คาดหวังให้สมาชิกปฏิบัติตามโดย ระลึกเสมอว่าตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นความไว้วางใจของสาธารณชน (Public office is a public trust)²

หลังจากนั้น มีเหตุการณ์อีกหลายมากมายที่ทำให้ส่งผลกระทบต่อ ความมั่นใจในหลักคุณธรรมในการปกครองของผู้มีอำนาจหน้าที่ ในปี 1978 สภาองเกรสจึงได้ ผ่านกฎหมาย “The Ethics in Government Act of 1978” ซึ่งประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ (James Earl "Jimmy" Carter) ลงนามใช้เป็นกฎหมาย ในวันที่ 26 ตุลาคม 1978 โดยวัตถุประสงค์ของ กฎหมายฉบับนี้คือ การสงวนรักษาและสนับสนุนความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถาบัน

แต่ภายหลังจากนั้น มีกรณีอีกหลายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเหตุให้ เจมส์ ไรท์ (James C. Wright, Jr.) ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นลาออกเพื่อรับผิดชอบต่อความ เชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อสภา และในการบริหารของประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต วอล์กเกอร์ บุช (George Herbert Walker Bush) ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายจริยธรรม ของสหรัฐและเป็นเหตุให้สภาองเกรสผ่านกฎหมาย The Ethics Reform Act of 1989 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายฉบับเดิม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การปฏิรูปรายได้ที่ได้รับจากภายนอก ของกำนัน และกฎว่าด้วยการเดินทาง และการก่อตั้งการจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ รัฐทุกองค์กร³

¹ Sandra Williams, Conflict of Interest : The Ethical Dilemma in Politics (Gower Publishing Company Limited, 1985), p. 116 อ้างใน กิตติพงษ์ ทองปุย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 129

² เรื่องเดียวกัน

³ Mark A. Adam, et al., Ethics in Government, American Criminal Law Review 30 (1993) pp. 617-618 อ้างใน กิตติพงษ์ ทองปุย เรื่อง เดียวกัน หน้า 131

1.1.2 การยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สิน

1) บุคคลที่ต้องยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สิน

บุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Ethics Reform Act of 1989 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างดังต่อไปนี้⁴

(1) ประธานาธิบดี

(2) รองประธานาธิบดี

(3) พนักงานหรือลูกจ้างในฝ่ายบริหารรวมทั้งพนักงานพิเศษของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 202 ของหัวข้อที่ 18 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกาซึ่งมีตำแหน่งที่สูงกว่าระดับ 15 ของตำแหน่งที่กำหนดทั่วไปหรือในกรณีที่ไม่อยู่ในตำแหน่งที่กำหนดนั้น ต้องเป็นตำแหน่งที่มีอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐานเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 120 ของอัตราค่าสุดของการจ่ายเงินขั้นพื้นฐานที่ต้องชำระสำหรับระดับ 15 ของตำแหน่งที่กำหนดทั่วไปรวมถึงเจ้าหน้าที่ในเครื่องแบบที่มีระดับการจ่ายเงินอยู่ที่หรือเกินกว่า O-7 ภายใต้หัวข้อ 201 ของหัวข้อ 37 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในตำแหน่งอื่นใด ที่ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาลกำหนดไว้ด้วย

(4) ลูกจ้างที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ

(5) ลูกจ้างอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในข้อ (3) ซึ่งทำงานในฝ่ายบริหารที่ได้รับการยกเว้นจากการแข่งขันในการให้บริการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะกำหนดนโยบายและเป็นความลับ รวมถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่ใกล้เคียงกัน เว้นเสียแต่ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณแห่งรัฐอาจกำหนดข้อบังคับต่างหากเพื่อบังคับใช้กับบุคคลในตำแหน่งนี้ โดยต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐบาลหรือส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อความเป็นเอกภาพของรัฐบาล

(6) อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดี กรรมการในคณะกรรมการไปรษณีย์แห่งรัฐ และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของกรมไปรษณีย์แห่งรัฐ หรือคณะกรรมการกำหนดอัตราไปรษณีย์ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ได้รับอัตราค่าจ้างเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 120 ของอัตราขั้นต่ำ

⁴Section 101. Persons required to file (f), The Ethics in Government Act, Legal Information Institute. Retrieved September 28, 2017 from : https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sec_05a_00000101----000-.html

(7) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณแห่งรัฐ และเจ้าหน้าที่จรรยาบรรณที่ได้รับแต่งตั้งประจำแต่ละหน่วยงาน

(8) ลูกจ้างพลเรือนนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ (3) ซึ่งถูกว่าจ้างให้ทำงานในสำนักบริหารงานของประธานาธิบดี (ที่ไม่ใช่ลูกจ้างพิเศษของรัฐ และได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี)

(9) สมาชิกสภาองเกรส ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 109 (12) เช่น สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนสภา เป็นต้น

(10) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาองเกรส ได้แก่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองเกรส หรือรองประธานาธิบดีซึ่งได้รับค่าตอบแทนจากเลขาธิการวุฒิสภา หรือเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่ได้รับค่าจ้างในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 120 ของอัตราขั้นต่ำ และอยู่ในตำแหน่งมาแล้วอย่างน้อย 60 วัน หรือผู้ช่วยหลักของสมาชิกสภาองเกรสอย่างน้อย 1 คน ซึ่งได้รับอัตราจ้างเท่ากับหรือมากกว่าอัตราขั้นต่ำ

(11) เจ้าหน้าที่ตุลาการตามที่กำหนดในมาตรา 109 (10) เช่น หัวหน้าผู้พิพากษา ของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษาสมทบของศาลฎีกาและผู้พิพากษาของศาลอุทธรณ์ เป็นต้น

(12) ลูกจ้างศาล ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 109 (8) เช่น พนักงานของศาลฎีกา ศาลสำหรับฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐบาลสหรัฐ ศาลอุทธรณ์สำหรับทหารผ่านศึก เป็นต้น ซึ่งได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐานมีค่าเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 120 ของอัตราค่าสุดสำหรับการจ่ายเงินขั้นพื้นฐานสำหรับ GS-15 ของตำแหน่งที่กำหนดทั่วไป

ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรสก็ต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกัน⁵

1) ข้อมูลที่ต้องแสดงในรายงานข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

รายงานการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องแสดงหลักฐานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งในส่วนของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังต่อไปนี้⁶

(1) (ก) แหล่งที่มา ชนิด และจำนวน หรือมูลค่าของรายได้ (นอกเหนือจากการทำงานโดยปกติตาม (2)) แหล่งที่มาวันที่ได้รับและจำนวนเงินค่าวิชาชีพที่ได้รับในระหว่าง

⁵Section 101. Persons required to file (c), The Ethics in Government Act, Legal Information Institute. Retrieved September 28, 2017 from : https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sec_05a_00000101----000-.html

⁶Section 102. Contents of Reports (a), The Ethics in Government Act,

ปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้วจำนวนรวม 200 ดอลลาร์ หรือมีมูลค่ามากกว่า หรือแหล่งที่มาวันที่ได้จ่ายและจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่องค์กรการกุศล แทนที่จะรับมาเป็นค่าวิชาชีพ พร้อมกันนี้ ผู้รายงานจะต้องแนบรายชื่อผู้รับเงินรวมถึงวันรับ และจำนวนเงินที่รับ ดังกล่าวต่อสำนักกำกับดูแลจรรยาบรรณอย่างเป็นทางการด้วยความลับด้วย

(ข) แหล่งที่มา ชนิดของรายได้ ประกอบด้วยเงินปันผล ค่าเช่า ดอกเบี้ย ค่าไรที่ได้รับในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้วซึ่งเกินกว่าจำนวนหรือมูลค่า 200 ดอลลาร์ พร้อมทั้งแจกแจงว่าจำนวนหรือมูลค่านั้นอยู่ในชั้นใด ดังต่อไปนี้

- ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์
- เกิน 1,000 แต่ไม่เกิน 2,500 ดอลลาร์
- เกิน 2,000 แต่ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์
- เกิน 5,000 แต่ไม่เกิน 15,000 ดอลลาร์
- เกิน 15,000 แต่ไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์
- เกิน 50,000 แต่ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์
- เกิน 100,000 แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท
- เกิน 1 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท
- เกิน 5 ล้านบาท

(2) (ก) ลักษณะของแหล่งที่มา ค่าอธิบายโดยย่อและมูลค่าของบัญชีทั้งหมดรวมแล้วเกินกว่ามูลค่าขั้นต่ำตามที่กำหนด หรือเกิน 250 ดอลลาร์ แล้วแต่จำนวนไหนจะมากกว่าที่ได้รับจากแหล่งใดๆ ที่ไม่ใช่ญาติของผู้แสดงบัญชีทรัพย์สินในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว ยกเว้น ค่าอาหารที่พักหรือนันทนาการที่ได้รับจากการรับรองส่วนตัว หรือของบัญชีที่มีมูลค่าตามราคาตลาดเท่ากับหรือมากกว่า 100 ดอลลาร์ ไม่จำเป็นต้องนำมาคำนวณรวม

(ข) ลักษณะแหล่งที่มา ค่าอธิบายโดยย่อที่เกี่ยวกับกำหนดการเดินทาง วันที่ และลักษณะค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปของค่าชดเชยคืน (Reimbursements) ที่ได้รับจากแหล่งใดรวมแล้วเกินกว่ามูลค่าขั้นต่ำ ตามที่กำหนดหรือเกินกว่า 250 ดอลลาร์แล้วแต่มูลค่าใดมากกว่ากัน ในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว

(ค) ของขวัญตาม (ก) ที่ได้รับยกเว้น ไม่ให้นำมาคำนวณ

(3) ลักษณะ ประเภท และมูลค่าของผลประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถือครองอยู่ในระหว่าง ปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว ในทางการค้าหรือธุรกิจ หรือเพื่อการลงทุนหรือได้มาซึ่งรายได้ซึ่งมีมูลค่าเกิน 1,000 ดอลลาร์ ณวันสิ้นปีที่ล่วงมาแล้ว ยกเว้น หนี้ส่วนตัวที่เกิดจากคู่สมรส บิดา

มารดา พี่ชาย น้องชาย พี่สาว น้องสาว หรือบุตรของผู้รายงานทรัพย์สิน หรือของกลุ่มสมรสของผู้รายงานทรัพย์สิน หรือยกเว้นเงินฝากในบัญชีออมทรัพย์รวม 5,000 ดอลลาร์หรือน้อยกว่า

(4) ลักษณะและประเภทของหนี้ที่มีมูลค่า ซึ่งค้างชำระต่อเจ้าหนี้ ที่ไม่ใช่ กลุ่มสมรส บิดา มารดา พี่น้อง บุตรของผู้รายงานทรัพย์สิน หรือของกลุ่มสมรสของผู้รายงานทรัพย์สิน เกินกว่า 10,000 ดอลลาร์ ในปีปฏิทินที่ล่วงมา ยกเว้น

(ก) การจำนองที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้รายงานทรัพย์สินหรือกลุ่มสมรส

(ข) หนี้เงินกู้ที่มียานพาหนะอันเดิมเครื่องจักรกล เฟอร์นิเจอร์ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นหลักประกัน ซึ่งหนี้เงินกู้นี้จะต้องมีจำนวนไม่เกินราคาซื้อของหลักประกันดังกล่าว กรณีบัญชีเดินสะพัดเฉพาะหนี้ที่เกิน 10,000 ดอลลาร์ ณ วันสิ้นปีปฏิทินที่ล่วงมาเท่านั้นที่ต้องแสดง

(5) คำอธิบายวันที่และประเภทของมูลค่าของการซื้อขายแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้น ในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว ซึ่งมีมูลค่าเกินกว่า 1,000 ดอลลาร์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ นอกเหนือจากที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้รายงานทรัพย์สินหรือกลุ่มสมรส หรือเกี่ยวกับหุ้นพันธบัตรหลักทรัยพ์ล่วงหน้าหรือหลักทรัยพ์รูปแบบอื่น

หากเป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนในระหว่างผู้รายงานทรัพย์สิน กลุ่มสมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ต้องนำมารายงานในบัญชีทรัพย์สินนั้น

(6) ตำแหน่งที่ได้รับก่อนหรือ ณ วันยื่นแสดงในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว (หากยื่นครั้งแรกให้แจกแจงตำแหน่งที่ได้รับในระหว่าง 2 ปีปฏิทินที่ล่วงมา) ได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้อำนวยการ ทรัสต์ดี หุ้นส่วนเจ้าของกิจการ ผู้แทนลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาของบริษัท สำนักงานห้างหุ้นส่วนหรือหน่วยงานธุรกิจอื่นๆ ที่ปรึกษาขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรองค์กรด้านแรงงานหรือสถาบันการศึกษา หรือสถาบันอื่นนอกสหรัฐอเมริกา เว้นแต่เป็นตำแหน่งในองค์กรทางการเมือง ทางศาสนาทางสังคมหรือกลุ่มอาชีพ และตำแหน่งในทางวิชาชีพโดยแท้

(7) คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญา ที่ผู้ยื่นเป็นคู่สัญญา ไม่ว่าจะป็นรายละเอียดเกี่ยวกับ วันที่ คู่สัญญา และเงื่อนไขของข้อตกลง หรือข้อตกลงเกี่ยวกับ

(ก) การจ้างงานในอนาคต

(ข) การลาหยุดในช่วงการรายงานของราชการส่วนบุคคล

(ค) ความต่อเนื่องของการชำระเงิน โดยนายจ้างรายอื่นที่ไม่ใช่

รัฐบาลสหรัฐฯ และ

(ง) การมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในโครงการสวัสดิการหรือผลประโยชน์ของพนักงานซึ่งดูแลโดยนายจ้างรายเดิม

(8) ประเภทมูลค่าเงินสครวมที่ได้จากผลประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เว้นแต่การจัดการทรัพย์สินครั้งสุดท้ายก่อนวันที่ 24 กรกฎาคม 1995 และทำให้ผู้รับประโยชน์ไม่อาจได้รับข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าเงินสครวมที่ได้จากผลประโยชน์ในทรัพย์สิน

3) กำหนดระยะเวลาที่ต้องรายงานข้อมูล

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือภายใน 15 พฤษภาคมของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากันแต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน ก่อนวันเลือกตั้งและถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปีด้วยการรายงานทรัพย์สินของผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้นๆ เรื่อยไป⁷

บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดีนั้นต้องแสดงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Federal election commission) ส่วนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต้องส่งรายงานทรัพย์สินไปยังเลขาธิการ สภาแห่งนั้น แล้วแต่กรณี⁸

เมื่อประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี เข้ารับตำแหน่ง ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และต้องยื่นบัญชีภายใน 30 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น โดยยื่นแสดงต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (the director of the office of government ethics) ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่งและต้องยื่นรายงานทรัพย์สินภายใน 30 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น โดยยื่นต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี⁹

4) การเปิดเผยรายงานทรัพย์สินต่อสาธารณชน

รายงานทรัพย์สินที่ได้ยื่นหรือส่งไปยังหน่วยงานหลัก หรือสำนักกำกับดูแลด้านจริยธรรม หรือฝ่ายทะเบียนของสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการของวุฒิสภาตามแต่ละกรณี จะถูกเก็บรักษาไว้โดยหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งแต่ละรายงานจะเปิดเผยต่อสาธารณชนให้สามารถ

⁷Section 101. Persons required to file (c), The Ethics in Government Act, Legal Information Institute. Retrieved September 28, 2017 from : https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sec_05a_00000101----000-.html

⁸Section 103. Filing of reports (e) & (h), The Ethics in Government Act

⁹Section 101. Persons required to file (a) & (e), The Ethics in Government Act

ตรวจดูข้อมูลได้เป็นระยะเวลาหกปีหลังจากได้รับรายงานแล้ว หลังจากนั้นรายงานจะถูกทำลาย หากไม่จำเป็นต้องการตรวจสอบอีกต่อไป ยกเว้นในบางกรณี เช่น กรณีที่บุคคลยื่นรายงานตามมาตรา 101 (c) ในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้ง และไม่ได้รับการเลือกตั้งในภายหลัง รายงานดังกล่าวจะถูกทำลายภายในหนึ่งปีหลังจากที่บุคคลนั้น ไม่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อหรือเลือกตั้ง ยกเว้นกรณีที่จำเป็นต้องการสอบสวนต่อไป¹⁰

1) การตรวจสอบรายงานข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาลคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีจะตรวจสอบรายงานทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 60 วัน หลังจากวันที่แสดงเอกสารหากเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานนั้นปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับจะลงนามในรายงานแต่หากเป็นกรณีที่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจะแจ้งให้บุคคลที่ยื่นรายงานนั้น ได้ยื่นแสดงข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดให้หรือหากเป็นกรณีที่เห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานนั้นไม่ปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะมีการแจ้งให้บุคคลนั้นชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออาจจากนั้นจะมีการพิจารณาหากผลการพิจารณาเห็นว่าบุคคลนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแสดงความเห็นไว้ในรายงาน¹¹

2) สภาพบังคับ¹²

อัยการสูงสุดอาจดำเนินการฟ้องคดีแพ่งในศาลที่มีเขตอำนาจประจำท้องถิ่น (district court) ของสหรัฐต่อบุคคลซึ่งรู้และจงใจแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือรู้และจงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินศาลอาจลงโทษทางแพ่งกับบุคคลนั้นเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล และคณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะนำเรื่องเสนอต่ออัยการสูงสุดถึงกรณีของบุคคลซึ่งมีเหตุอันสมควรเชื่อว่ามีพฤติการณ์จงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือมีพฤติการณ์แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือจงใจไม่แสดงข้อมูลที่กำหนดไว้ให้รายงาน

¹⁰Section 105. Custody of and public access to reports (d) The Ethics in Government Act, Legal Information Institute. Retrieved September 28, 2017 from : https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sec_05a_00000105----000-.html

¹¹Section 106. Review of reports (a) & (b), The Ethics in Government Act

¹²Section 104. Failure to file or filing false reports (a) (b) & (d), The Ethics in Government Act,

บุคคลซึ่งแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินโดยยื่นรายงานทรัพย์สิน
เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มากกว่า 30 วันหรือเกินกว่าระยะเวลาอันเป็นวันสุดท้ายที่ขยาย
เวลาให้) ต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน 200 ดอลลาร์

ตามบทบัญญัติแห่ง The Ethics in Government Act of 1978 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
The Ethics Reform Act of 1989 ของสหรัฐอเมริกา นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้าง ไม่ว่า
ฝ่ายบริหาร ฝ่ายรัฐสภา และฝ่ายตุลาการ ต่างมีหน้าที่ต้องยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินทุกคน
ตามที่กำหนดไว้ใน หมวดที่ 1 ว่าด้วยเรื่องข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่
ของรัฐ (Financial Disclosure Requirements of Federal Personnel) ทั้งยังกำหนดให้ผู้สมัครรับ
เลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส ต้องยื่นแสดงรายงาน
ทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยถือว่าเป็นเงื่อนไข ความสมบูรณ์ในการสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่ง
ดังกล่าวเนื่องจากต้องยื่นแสดงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ในกระบวนการเกี่ยวกับการ
แสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของสหรัฐอเมริกาจะมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบใน
การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่
ของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นแสดงรายงานนั้น โดยจะมี
เจ้าหน้าที่ด้านจริยธรรมรับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ส่วนหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการ
ตรวจสอบรายงานทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับชาติอย่าง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี
สมาชิกสภาองเกรส ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีหน่วยงานรับผิดชอบที่
แยกต่างหากจากกัน ได้แก่ สำนักงาน จรรยาบรรณแห่งรัฐ รับผิดชอบเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงาน
ทรัพย์สินของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี สำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
รับผิดชอบเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร และสำนักงาน
เลขาธิการสมาชิกวุฒิสภา รับผิดชอบเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่ง
รูปแบบข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นแสดงในรายงานนั้น จะให้ความสำคัญเกี่ยวกับแหล่งที่มา
ของรายได้ที่นอกเหนือจากการทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ เช่น รายได้ที่มาจากการลงทุน เงินค่า
วิชาชีพ หรือแม้แต่ของขวัญที่ได้รับมาจากบุคคลอื่น ที่ไม่ใช่ญาติ ซึ่งกฎหมายระบุชัดเจนว่าผู้ยื่น
แสดงรายงานต้องแสดงแหล่งที่มาของรายได้เหล่านั้น ยิ่งกว่านั้น เงินที่จ่ายไปเพื่อการกุศล เงินที่จ่าย
ให้แก่องค์กรต่างๆ แทนที่จะรับมาเป็นรายได้ของผู้แสดงรายงาน ก็ต้องมีการแสดงไว้ รายละเอียด
เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง กำหนดการเดินทาง ก็กำหนดให้ต้องมีการยื่นแสดงเช่นกัน ที่
สำคัญคือ ในการยื่นแสดงรายงานครั้งแรก ผู้แสดงรายงานต้องแจกแจงตำแหน่งที่ได้รับมาก่อน
ในช่วงระยะเวลา 2 ปีปฏิทินก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งที่ต้องแสดงรายงานทรัพย์สินในครั้งนี้ เป็นต้น

กฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ตลอดจนลูกจ้างในองค์กรตามที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นแสดงรายงานทรัพย์สิน และให้มีการเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบรายละเอียดได้ภายในระยะเวลา 6 ปี ในส่วนนี้จะให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะเรื่องของสิทธิในความเป็นส่วนตัว แต่กลับให้มีการเปิดเผยรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างในองค์กรสำคัญเพื่อให้มีการตรวจสอบโดยสาธารณชนอีกชั้นหนึ่ง จึงแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังจากสาธารณชนเกี่ยวกับการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสมเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างอย่างจริงจัง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการตรวจสอบรายงานทรัพย์สินภายใน 60 วัน หลังจากวันที่ได้มีการแสดงรายงานดังกล่าว ซึ่งหมายความว่ารายงานทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนภายในระยะเวลา 60 วัน ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เนื่องจากมีการแบ่งแยกหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างขององค์กรต่างๆ อย่างชัดเจน อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ จึงเห็นว่าการดำเนินการตรวจสอบจะสามารถปฏิบัติได้ภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ได้รับการหน่วงเหนี่ยวไป

1.2 การตรวจสอบทรัพย์สินของอังกฤษ

1.2.1 ความเป็นมา

อังกฤษเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นต้นแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบรัฐสภา ซึ่งเป็นแบบแผนที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาอย่างยาวนาน รัฐสภาอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกกันในชื่อสภาสามัญ กับวุฒิสภาหรือสภาสูง ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และจัดการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ

อังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้สมาชิกมีอิสระทางการเงิน ทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องผลประโยชน์ทางการเงินของสมาชิกที่ได้รับจากภายนอก ซึ่งในการจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ดังกล่าว รัฐสภาไม่เคยตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการครอบครองผลประโยชน์จากภายนอก เพียงแต่กำหนดว่าผลประโยชน์เหล่านั้นควรจะได้รับเปิดเผย¹³ ซึ่งในความเป็นจริงมีปัญหา

¹³ Sandra Williams, *Conflict of Interest : The Ethical Dilemma in Politics* (Gower Publishing Company Limited, 1985), pp. 19-20 อ้างใน กิตติพงษ์ ทองปุย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 113

เกิดขึ้นในเรื่องความขัดกันระหว่างหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์ของสมาชิกจึงมีการให้ความสนใจเกี่ยวกับพฤติกรรมการคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้น และเกิดเป็นมาตรฐาน ความประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสาธารณะ (Public life)

ในปี 1972 มีกรณีคอร์รัปชันที่อื้อฉาวและมีความเกี่ยวข้องกับวงเงินมหาศาล คือกรณีของสถาปนิกและวิศวกร John Pulson ซึ่งจ่ายเงินสินบนให้กับข้าราชการ สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล รัฐวิสาหกิจและลูกจ้าง รวมถึงสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้ตนได้รับงาน โครงการจากหน่วยงานของรัฐ ท้ายที่สุดเจ้าหน้าที่อาวุโสทั้งรัฐส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่ร่วมกระทำความผิดดังกล่าวต้องถูกจำคุก เช่นเดียวกับ Pulson ส่วนรัฐมนตรีฝ่ายมหาดไทยและสมาชิกรัฐสภา 2 คน ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยรัฐสภา รัฐบาลจึงให้มีการสืบสวนสอบสวน ทำรายงานข้อเท็จจริงขึ้น 2 ฉบับ โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น 2 คณะ คณะหนึ่งมี Lord Redcliffe - Maud นำการสอบสวนเพื่อหาข้อมูลในประเด็นความขัดแย้งของผลประโยชน์ในหน่วยงานรัฐท้องถิ่น และอีกคณะหนึ่ง มีชื่อเรียกว่า A Royal Commission into Standards of Conduct in Public life (the Salmon Commission) ทำหน้าที่รายงานเรื่องมาตรฐานความประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะ โดยรายงานดังกล่าวเสนอประเด็นสาระของกฎเกณฑ์ใหม่เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานด้านจรรยาบรรณความประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคคลสาธารณะ โดยคณะกรรมการ Redcliffe - Maud และคณะกรรมการ Salmon ให้คำแนะนำว่า การลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินสำหรับสมาชิกที่แต่เดิมเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าสมาชิกมีหน้าที่ต้องเปิดเผยด้วยวาจาในเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่สมาชิกอาจจะเห็นประเด็นภายใต้การอภิปรายเมื่อมีการอภิปรายในสภาหรือในคณะกรรมการนั้นควรพัฒนาสถานะเป็นข้อบังคับตามกฎหมาย (statutory) โดยมีวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนผลประโยชน์ ได้แก่ (1) เพื่อเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติในเรื่องผลประโยชน์ของสมาชิกและกำหนดการกระทำที่จะต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีหากมีการฝ่าฝืน และ (2) เพื่อให้เป็นหน้าที่ในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของแบบอย่างแก่สาธารณะ¹⁴

ข้อเสนอของคณะกรรมการว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกถูกยอมรับโดยสภาสამัญญ์ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 และสภาสามัญญ์มีมติให้เปลี่ยนธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์เป็นข้อบังคับของสภา และเห็นด้วยกับหลักการของสาธารณะที่กำหนดให้มีการเปิดเผยทั่วไปของผลประโยชน์ในรูปแบบของการบังคับให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินจากภายนอกของสมาชิก โดยมีใจความสำคัญ

¹⁴ กิตติพงษ์ ทองปุย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 114

ของมติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะต้องเปิดเผยนายทะเบียนให้ทราบเกี่ยวกับผลประโยชน์ของสมาชิกตามรายละเอียดที่กำหนดให้จดทะเบียนและต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างนั้นและนายทะเบียนต้องนำรายละเอียดของความปลอดภัยของสมาชิกรายนั้นไปลงทะเบียนในทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกซึ่งสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชน"¹⁵ อีกทั้งยังมีมติเกี่ยวกับการแจ้งความปลอดภัยของผลประโยชน์ของสมาชิกตามมติของสภา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1975 อีกส่วนหนึ่ง มีใจความว่า "เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมติของสภา ณ วันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 เกี่ยวกับการเปิดเผยส่วนได้เสียในการดำเนินการใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการใดๆ บรรดาผลประโยชน์ที่ได้ประกาศเปิดเผยไว้ในสำเนาทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก ถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอเพื่อวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วมในการอภิปรายในสภาหรือคณะกรรมการใดๆ"¹⁶

การลงทะเบียนนั้นจะมีการประกาศอย่างเป็นทางการภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และสาธารณชนสามารถค้นหาตรวจสอบได้ และมีคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อควบคุมความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่ได้ลงทะเบียนไว้โดยคณะกรรมการดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 1976 ซึ่งระหว่างดำเนินงานปรากฏว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ทางการเงินภายใต้มติของสภาดังกล่าวของสมาชิกจำนวนหนึ่ง ดังนั้นเพื่อปกป้องเกียรติของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจึงได้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1994 โดยมี Lord Nolan เป็นประธานกรรมการ เพื่อตรวจสอบมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติ รวมถึงกิจกรรมทางการเงินของผู้มีตำแหน่งสาธารณะ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและสร้างมาตรฐานขั้นสูงของการดำเนินชีวิตให้แก่สาธารณะด้วย และรายงานฉบับแรกของคณะกรรมการ Nolan ได้รายงานกรณีที่สมาชิกสภาสามัญ 2 ราย รับเงินสินบนจากนักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจ ซึ่งคณะกรรมการได้แสดง

¹⁵"Every Member of the House of Commons shall furnish to a Registrar of Members' Interests such particulars of his registrable interests as shall be required, and shall notify to the Registrar any alterations which may occur therein, and the Registrar shall cause these particulars to be entered in a Register of Members' Interests which shall be available for inspection by the public."
(Resolution of the House of 22nd May 1974). Retrieved September 28, 2017 from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmstnprv/1580/158006.htm>

¹⁶"For the purposes of the Resolution of the House of 22nd May 1974 in relation of disclosure of interests in any proceeding of the House or its Committees, any interest declared in a copy of the Register of Members' Interests shall be regarded as sufficient disclosure for the purpose of taking part in any division of the House or in any of its Committees."
(Part of the Resolution of the House of 12th June 1975). Retrieved September 28, 2017 from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmstnprv/1580/158006.htm>

ความเห็นว่ามีมาตรฐานความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไม่ควรเป็นไปในลักษณะของการควบคุมตนเอง แต่ควรเป็นข้อกำหนดจากกฎหมาย และสภาควรร่างประมวลจรรยาบรรณขึ้น¹⁷

ประมวลจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ถูกสร้างขึ้นโดยคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The Select Committee on Standards and Privileges) และสภาได้นำมาใช้ในเดือนกรกฎาคม 1996 โดยประมวลจรรยาบรรณดังกล่าวมุ่งเน้นหน้าที่ของสมาชิกสภาที่จะต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก

1.2.2 การลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์

1) วัตถุประสงค์

อังกฤษ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้อง การลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ ในประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Member of Parliament) ตามมติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์ของการมีประมวลจรรยาบรรณดังกล่าว คือ การช่วยเหลือสมาชิกทุกคนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนทั่วไปโดย

(1) กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่สมาชิกทุกคนคาดหวังไว้ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติซึ่งเป็นรากฐานของมาตรฐานและหลักการที่สมาชิกทุกคนต้องยึดถือและทำเช่นนั้น

(3) สร้างความมั่นใจ ความเชื่อมั่นของประชาชนในมาตรฐานของสมาชิกที่ประชาชนคาดหวังและอยู่ในพันธะผูกพันของสภาในการรักษาภูมิลำเนา¹⁸

2) บุคคลที่ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์

ประมวลจรรยาบรรณกำหนดตำแหน่งของบุคคลที่ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliament Commissioner for Standards)

¹⁷Dawn Oliver, *Regulating the Conduct of Mps. The British Experience of Combating Corruption*, Political Studies 15 (1997) : Pp. 548-549 อ้างใน กิตติพงษ์ ทองปุย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 118

¹⁸[www.parliament.uk](https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107602.htm#a1). Retrieved September 28, 2017 from : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107602.htm#a1>

(2) สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์
ในลักษณะเดียวกัน กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on
Lords interests)

ข้อกำหนดของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนทรัพย์สินและ
ผลประโยชน์ของสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

ข้อ 1) กำหนดไว้ในย่อหน้าที่ 13 ของประมวลจรรยาบรรณสำหรับ
สมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของสภาในเรื่องการจดทะเบียน
ผลประโยชน์ในทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินของสมาชิก สมาชิกนั้นต้องเปิดเผยและตรงไป
ตรงมาในการพิจารณาผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการใด ๆ ของสภาหรือคณะกรรมการ และ
การติดต่อสัมพันธ์กับรัฐมนตรี สมาชิก เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้บริหารของสำนักงานสาธารณะ และ

ข้อ 2) สภากำหนดให้สมาชิกใหม่ลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงิน
เงินที่มีอยู่ในขณะนั้นทั้งหมดและสิทธิประโยชน์อื่นใดที่สามารถจดทะเบียนได้ (นอกเหนือจากรายได้)
ที่ได้รับในช่วง 12 เดือน ก่อนการได้รับเลือกตั้งของตนภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่ได้รับการเลือกตั้ง
หลังจากนั้นสมาชิกต้องลงทะเบียนความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ที่ได้จดทะเบียนไว้แล้วนั้น
ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวรวมถึงผลประโยชน์ที่สมาชิกได้มาในภายหลังและการสิ้นสุดของ
ผลประโยชน์ที่ได้มีการจดทะเบียนไว้แล้ว เช่น การหยุดการทำงานหรือการที่หุ้นราคาตกหรือจำหน่าย
ออกไป ทั้งนี้ภายใน 28 วันหลังจากมีความเปลี่ยนแปลงนั้น¹⁹

2) ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน

ผลประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ที่สมาชิกได้รับหรือมี

¹⁹Requirements of the House

1. Paragraph 13 of the Code of Conduct for Members of Parliament provides:

13. Members shall fulfil conscientiously the requirements of the House in respect of the registration of interests in the Register of Members' Financial Interests. They shall always be open and frank in drawing attention to any relevant interest in any proceeding of the House or its Committees, and in any communications with Ministers, Members, public officials or public office holders.

2. The House requires new Members, within one month of their election, to register all their current financial interests, and any registrable benefits (other than earnings) received in the 12 months before their election. After that, Members are required to register within 28 days any change in those registrable interests. Such a change includes both the acquisition of a new interest and the ceasing of any registered interest, for example because an employment has ceased or because a holding has reduced in value or been sold.

www.parliament.uk. Retrieved September 28, 2017 from:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107604.htm#a1>

สิทธิได้รับ จะต้องมีการลงทะเบียนผลประโยชน์ โดยแบ่งออกเป็น 10 ประเภท สรุปสาระสำคัญพอสังเขปได้ดังนี้²⁰

(1) รายได้ค่าตอบแทน สวัสดิการ หรือการได้รับการจ่ายภาษีจากการเป็นกรรมการหรือลูกจ้างหรือได้รับในฐานะอื่นใด

(2) การได้รับการบริจาคและการสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ในฐานะสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบ่งเป็น

(1) การสนับสนุนที่ได้รับโดยองค์กรท้องถิ่นหรือโดยทางอ้อมผ่านทางองค์กรภาคีส่วนกลาง

(2) การสนับสนุนอื่นๆ ที่สมาชิกได้รับ โดยต้องแสดงรายละเอียดว่าเป็นการสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนเชิงธุรกิจ การให้กู้ยืม การให้สินเชื่อ การสนับสนุนในรูปแบบใดๆ เช่นการฝึกอบรม การรับมรดก หรือการได้รับของขวัญ เป็นต้น

(3) ของขวัญ ผลประโยชน์ และการรับรอง โดยแสดงรายละเอียดเป็นตัวเดินทาง บัตรส่วนลด เป็นต้น

(4) การเดินทางไปต่างประเทศ สมาชิกต้องลงทะเบียนวันที่เดินทาง ระยะทาง และวัตถุประสงค์ของการเดินทาง ชื่อองค์กรผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ เป็นต้น

(5) ของขวัญหรือผลประโยชน์จากต่างประเทศ

(6) ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส

(7) การถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือในนามของกลุ่มสมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยสมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะของธุรกิจของบริษัทหรือองค์กรนั้น

(8) เบ็ดเตล็ด ตลอดจนผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดที่ไม่สามารถจัดในประเภทใดประเภทหนึ่งดังที่กล่าวมาข้างต้นได้ แต่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ จึงให้ลงทะเบียนไว้ตามประเภทนี้

(9) เครือญาติของสมาชิกที่ถูกจ้างงาน สมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อเครือญาติที่ได้ว่าจ้าง และค่าจ้างที่สภาได้จ่ายแก่ผู้นั้น ต้องแจ้งรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติกับสมาชิก และลักษณะงานที่ทำ เป็นต้น

²⁰Chapter 1: Registration of Members' Financial Interests, www.parliament.uk. Retrieved September 28, 2017 from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107604.htm>

(10) เครื่องญาติของสมาชิกที่มีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนสมาชิก ต้องลงทะเบียน ชื่อ ความสัมพันธ์ ลักษณะงาน และชื่อบริษัทหรือองค์กรของเครือญาตินั้น ถ้ามี เป็นต้น

4) การประกาศเปิดเผยข้อมูลและการสอบสวน²¹

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา จะทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี และพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ รายงานดังกล่าวสาธารณะชนสามารถตรวจดูได้และหากพบว่าการดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการฯ เห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไป จะร้องขอให้สมาชิกชี้แจงคำร้องเรียนนั้นและดำเนินการพิจารณาสอบสวนเบื้องต้น หากปรากฏว่าคดีไม่มีมูล จะรายงานข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ แต่หากปรากฏว่าคดีมีมูลหรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นที่สำคัญ จะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ต่อไป

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์จะพิจารณารายงานที่เสนอ ดังกล่าว โดยมีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณา แล้วเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

5) สภาบังคับ

การลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภามีกระบวนการพิจารณาเป็นของสภาเอง โดยศาลไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในรัฐสภาเพื่อป้องกันการขัดแย้งระหว่างศาลกับรัฐสภา โดยการลงโทษนั้นสภามีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การตำหนิ ว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก²²

กล่าวโดยสรุป ประเทศอังกฤษมีหลักแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย คือ เป็นอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา โดยรัฐสภามีสิทธิที่จะออกกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายใดๆ ก็ได้

²¹Chapter 2: Declaration of Members' Interests, www.parliament.uk. Retrieved September 28, 2017 from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107605.htm>

²²กิตติพงษ์ ทองปุย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 125

และไม่มีผู้ใดในอังกฤษที่จะเพิกเฉย หรือละเมิดต่อกฎหมายของรัฐสภา แม้จะมีองค์กรสำคัญทางการเมืองที่แบ่งบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการประเทศ คือ คณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นคณะรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่บริหาร แต่อำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภา ซึ่งสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนสามารถทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย โดยการทำหน้าที่เป็นศาลสูงนั้นเป็นบทบาทในส่วนของสภาขุนนาง ดังนั้น ข้อกำหนดของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Member of Parliament) จึงได้กำหนดให้มีการลงทะเลเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา เพื่อเป็นกระบวนการในเชิงป้องกันปัญหาการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในฐานะที่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาให้คุณให้โทษ หรือสร้างผลประโยชน์ใดๆ ให้เกิดขึ้นได้

ประมวลจรรยาบรรณกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงทะเลเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเลเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจากกัน ซึ่งรายละเอียดของผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเลเบียน นอกจากรายได้ ค่าตอบแทน สวัสดิการ การได้รับบริจาค ของขวัญ การถือครองทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่น ยังมีการกำหนดให้สมาชิกต้องลงทะเลเบียนข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทาง ไม่ว่าจะเป็นกำหนดวันเดินทาง ระยะเวลา วัตถุประสงค์ของการเดินทาง และผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางนั้น นอกจากนี้ การจ้างงานเครือญาติ หรือการให้เครือญาติเข้ามามีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียง ก็ต้องมีการลงทะเลเบียนข้อมูลเกี่ยวกับเครือญาตินั้นด้วย และยิ่งกว่านั้น ยังมีข้อกำหนดให้สมาชิกต้องลงทะเลเบียนความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่ได้มาในภายหลังจากวันที่ได้มีการลงทะเลเบียน หรือเป็นการสิ้นสุดของผลประโยชน์ที่ได้มีการลงทะเลเบียนไว้แล้ว ก็ให้มีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับผลประโยชน์ดังกล่าวภายใน 28 วัน หลังจากวันที่มีความเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการติดตามความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของสมาชิกตามระยะเวลาจริง เพื่อให้ทันต่อการดำเนินการต่างๆ หากมีความผิดปกติเกิดขึ้น ซึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวจะเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้มากกว่าการตรวจสอบติดตามย้อนหลัง เมื่อประกอบกับมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษที่มีความเข้มงวดด้วยแนวคิดที่ว่า การประพฤติมิชอบที่ทำให้ถูกสงสัยว่ารับสินบนก็อาจ ถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งได้ และการต้องออกจากรัฐสภาโดยมีมติจะทำให้ผู้นั้นไม่สามารถกลับเข้าสู่รัฐสภาได้อีก แม้จะเป็นผู้มีความสามารถและสร้างคุณประโยชน์ไว้เพียงใดก็ตาม เป็นมาตรการคว่ำบาตรที่

เรียกว่า Professional Solidarity คือการผนึกกำลังเพื่อรักษาเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพนักการเมือง²³ ทำให้การเมืองของอังกฤษมีมาตรฐานจริยธรรมที่สูงมาก หากมีกรณีที่ตรวจพบทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ไม่ถูกไม่ควรของสมาชิกรัฐสภาคนใด ก็อาจเป็นผลให้สมาชิกผู้นั้นถูกตรวจสอบและดำเนินการภายในระยะเวลาอันควร

การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกของรัฐสภาอังกฤษมีการประกาศเปิดเผยข้อมูลโดยพิมพ์เผยแพร่ในรายงานประจำปีซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการลงทะเบียนผลประโยชน์ดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี อันเป็นการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนในการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกได้ อันเป็นการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตรวจสอบการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาอีกทางหนึ่งซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในมาตรฐานจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาต่อไป

1.3 การตรวจสอบทรัพย์สินของสิงคโปร์

1.3.1 ความเป็นมา

สิงคโปร์ เป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และแบ่งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) สภาบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง 2) รัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิกสมาชิที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป และ 3) สภาตุลาการ โดยมีศาล 2 ระดับ คือศาลชั้นต้น และศาลฎีกา

ประเทศสิงคโปร์ในยุคก่อนนาย ลี กวน ยู ชนะการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 1959 เป็นประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชัน โดยนักการเมืองและข้าราชการเหมือนประเทศอื่นๆ ในเอเชีย แต่หลังจากการบริหารประเทศโดยนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ผู้นำที่มีการศึกษาและจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศสูง ได้ดำเนินการรณรงค์และป้องกันการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ก็ทำให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่เล็กมากให้อยู่รอดได้²⁴ ในปี ค.ศ. 1960 พรรค people's Action Party (PAP) ได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่ง PAP เชื่อว่า การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ไปได้ละส่วนใหญ่ไม่มีทางประสบความสำเร็จ เพราะในขณะที่แก้ปัญหาได้

²³ ธานินทร์ ภัยวิเชียร “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” วารสารนิติ (ม.ล.-ก.พ. 52) คั่นคืน 20 ธันวาคม 2560 จาก : http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b102%20jul_6_1.pdf หน้า 33

²⁴ โชคสุข กรกิตติชัย “สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คั่นคืน 8 มกราคม 2561 จาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/may2559-4.pdf หน้า 2-6

ส่วนหนึ่งแต่ส่วนอื่นก็ยังคงกินอยู่ ดังนั้นหากต้องการจะแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจะต้องล้างบางคราวเดียวทั้งหมด จึงมีการตั้งประเด็นหลักในการปฏิรูปกฎหมายป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน 3 ด้านด้วยกัน คือ 1) เพิ่มความยืดหยุ่นของตัวบท กฎหมายเพื่อให้สามารถ ปรับแก้ไขได้สะดวกทันสมัยอยู่เสมอ 2) การตัดสินลงโทษผู้ต้องหาแค่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาทำผิดกรรมโน้มน้าว ไปในทางไม่เชื่อสัจก็มีสิทธิ์จะลงดาบได้ไม่ต้องถามหาใบเสร็จรับเงิน และ 3) หากผู้ต้องหาถูกตัดสินว่าผิดจริงต้องรับโทษอย่างรุนแรงนอกจากจะต้องรับโทษตามกฎหมายและจ่ายค่าปรับแล้วยังต้องชดเชยค่าเสียหายเท่ากับจำนวนเงินที่รับมาอีก หลังจากนั้นขั้นตอนต่อมาคือการเพิ่มผลตอบแทนให้กับข้าราชการเพื่อจูงใจให้คนที่มีความสามารถเข้ามารับราชการและมีเงินพอใช้ไม่ต้องหารายได้ได้ด้วยการเพิ่มเงินใน ปี ค.ศ. 1989 ทำให้ข้าราชการ สิงคโปร์ได้เงินเดือนเดือนละ 26,130 ดอลลาร์สหรัฐ สูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการระดับเดียวกันของสหรัฐ และรัฐ New South wales ของออสเตรเลีย PAP ใช้เวลาเกือบ 30 ปี ในการต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างจริงจังเพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐบาลเอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ และในการเลือกตั้งทุกครั้งประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชันกลายเป็นประเด็นหลักอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลได้ชัยชนะเหนือคู่แข่งมาตลอดจนทำให้สิงคโปร์สามารถควบคุมการคอร์รัปชันไว้ได้ในที่สุด²⁵

1.3.2 การแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสิงคโปร์ ถูกกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี Code of Conduct for Ministers ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 1954 และได้รับการแก้ไขเป็นครั้งคราวจนถึงฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีการบรรยายละเอียดเกี่ยวกับการทำหน้าที่และการจัดการเรื่องส่วนตัวของรัฐมนตรี รวมถึงกฎเกณฑ์ที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการรับของขวัญ ด้วยเหตุผลที่ว่า ตำแหน่งรัฐมนตรีผู้ดำเนินนโยบายบริหารประเทศนั้นเป็นหนึ่งในความไว้วางใจ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐมนตรีจะต้องไม่นำเอาความประพฤติของเขามาย้อนทำลายความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อตัวรัฐมนตรีเองหรือทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อรัฐบาล ดังนั้นรัฐมนตรีทุกคนจึงถูกคาดหวังว่าจะประพฤติปฏิบัติในหน้าที่ของรัฐมนตรีอยู่ตลอดเวลา ตามมาตรฐานสูงสุดของความซื่อตรง ความรับผิดชอบ ยึดหลักคุณธรรม และความ پاکเพียร ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณะของตน โดยประมวลจริยธรรมฉบับนี้ เริ่มต้นด้วยหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่รัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานเหล่านี้ และการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ข้อบังคับใดๆ อาจทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้

1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

²⁵ เกียรติอนันต์ ส่วนแก้ว “สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร” *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์* ค้นคืน 8 มกราคม 2561

ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรีกำหนดให้รัฐมนตรีทุกคนที่ได้รับ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจะต้องแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินดังต่อไปนี้

(1) ที่มาของรายได้ (Sources of Income) ที่ได้รับนอกเหนือไปจาก เงินเดือนในฐานะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา

(2) ทรัพย์สิน (Assets) ซึ่งหมายรวมถึงทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมด อสังหาริมทรัพย์ ผลประโยชน์ในบริษัทหรือการปฏิบัติงานวิชาชีพใดๆ

(3) แสดงหนี้สินทางการเงินทั้งหมด (Financial Liabilities) ไม่ว่าจะเป็น การกู้ยืมหรือการค้ำประกันหรือการจำนอง

โดยการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวเป็นไปโดย ความลับ โดยยื่นแสดงต่อประธานาธิบดีผ่านทางนายกรัฐมนตรี²⁶

2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับของขวัญ

ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรีห้ามมิให้รัฐมนตรีรวมถึงคู่สมรส บุตร และผู้ที่อยู่ในความปกครองของรัฐมนตรี รับของกำนัลใดๆ ซึ่งขัดแย้งกับการทำหน้าที่ในตำแหน่ง รัฐมนตรี โดยของขวัญของกำนัลนั้นรวมถึงผลประโยชน์ที่จับต้องไม่ได้ การอำนวยความสะดวก การเลี้ยงรับรอง สัมภาษณ์ หรือบริการใดๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีและสมาชิกในครอบครัว อาจรับของขวัญตามที่ระบุไว้ในข้อ 6.4 ของประมวล จริยธรรมได้ดังนี้

(1) ของขวัญจากครอบครัวหรือเพื่อนในระดับของวิญญูชน

(2) ของขวัญซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างชัดเจน

(3) ของขวัญซึ่งไม่ได้มีอิทธิพลต่อการทำงานในตำแหน่งรัฐมนตรี เช่น ของขวัญตามเทศกาลซึ่งไม่ได้มีราคาสูงเช่นปฏิทินไคอารีของหน่วยงานหรือการรับรองตามธรรมเนียมประเพณีซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ปกติและพอประมาณ²⁷

ทั้งนี้ รัฐมนตรีและสมาชิกในครอบครัวต้องปฏิเสธที่จะรับของขวัญ นั้นและรีบส่งคืนให้แก่ผู้ที่ให้ของนั้น โดยไม่ชักช้า หากเป็นการยากที่จะส่งคืนแก่ผู้ให้นั้นให้นำมาส่งแก่ ปลัดกระทรวงของกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีผู้นั้นสังกัดอยู่เว้นแต่หากผู้รับต้องการที่จะเก็บของขวัญนั้น ไว้ก็ให้ซื้อต่อจากรัฐบาลในราคาซึ่งทางการจะเป็นผู้ประเมินราคาทั้งนี้หากมีมูลค่าต่ำกว่า 50 ดอลลาร์ ดิงคโปร ผู้รับจะได้รับอนุญาตให้เก็บของขวัญนั้นไว้โดยไม่ต้องเสียเงินแต่อย่างใด รวมไปถึงกรณี

²⁶ Code of Conduct for Ministers, (1) Disclosure of private interests. Retrieved January 8, 2018 from : <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20050803-Code+of+COnduct+for+Ministers.pdf>

²⁷ Code of Conduct for Ministers, (6) Acceptance of gifts and services. Retrieved January 8, 2018 from: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20050803-Code+of+COnduct+for+Ministers.pdf>

ที่ปลัดกระทรวงเห็นว่าของกำนันนั้นเป็นประโยชน์ในการทำงานในตำแหน่งรัฐมนตรีโดยเป็นประโยชน์ในทางราชการ ผู้รับก็สามารถเก็บไว้โดยไม่ต้องมีการประเมินราคาโดยทางการ อย่างไรก็ตามก็ตามการแลกเปลี่ยนของขวัญระหว่างการเยี่ยมชมอย่างเป็นทางการ หรือที่มาจากรัฐบาลต่างประเทศถือเป็นการปฏิบัติที่ยอมรับได้ ในขณะที่รัฐมนตรี คู่สมรส หรือบุตร ไม่ควรรับของขวัญจากบุคคลใดซึ่งอาจทำให้รัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันที่ขัดแย้งกับหน้าที่สาธารณะของเขา โดยอาจมีปัญหาในการปฏิเสธของขวัญระหว่างการเยี่ยมชมดังกล่าวโดยปราศจากความสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นการไม่สุภาพ ดังนี้ ผู้รับจึงอาจแสดงออกว่าจะใช้ของขวัญในอนาคตเพื่อความสุขภาพ โดยของขวัญดังกล่าวควรจะอยู่ในรูปแบบของการมอบให้แก่หน่วยงานของรัฐมนตรีมากกว่าที่จะเป็นการมอบให้ตัวผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ดังนั้น ของขวัญที่ได้รับในระหว่างการเยี่ยมชมดังกล่าวควรส่งมอบให้ปลัดกระทรวงของรัฐมนตรีนั้นและหากต้องการจะเก็บของสิ่งนั้นไว้ก็ต้องซื้อต่อจากรัฐบาลโดยมีการประเมินราคาโดยทางการซึ่งการประเมินราคาของกำนันก็เช่น เดียวกันกับประมวลจริยธรรมข้าราชการ²⁸

3) สภาพบังคับ

ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรีกำหนดไว้ในส่วนท้ายของประมวลอย่างชัดเจนว่าประมวลจริยธรรมนี้ไม่มีบทบังคับตามกฎหมาย ดังนั้นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าว ไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาของศาล²⁹

กล่าวโดยสรุป หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีลิงคโพร ที่ระบุให้เป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของรัฐมนตรีทุกคน (รวมถึงนายกรัฐมนตรี) ที่เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจะต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดีผ่านทางนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นเรื่องของความรับผิดชอบระหว่างรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีเท่านั้น เพราะหลักเกณฑ์ตามประมวลจริยธรรมนี้กำหนดให้การแสดงข้อมูลดังกล่าวเป็นไปโดยความลับ ไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู เคยให้ความเห็นในการตั้งคำถามเรื่องการขอให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีต่อสาธารณชนในลักษณะที่ว่า การบังคับให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินจะทำให้คนไม่สนใจที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรี³⁰ ส่วนข้อกำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดที่ต้องแสดงได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวางคือ แหล่งที่มาของรายได้นอกเหนือ

²⁸ Code of Conduct for Ministers, ANNEX, notes on acceptance of gifts & Services

²⁹ “This Code not have the force of law and therefore any issue concerning the compliance or non-compliance with it is not subject to review by any court or tribunal”, Last paragraph of the Code of Conduct for Ministers

³⁰ The Real Singapore.com ย่างใน อมรรัตน์ กุลสุจริต “บทที่ 8 ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี” วารสารร่วมพฤษณ์ มหาวิทยาลัยเกริก (1 มกราคม - เมษายน 2559) หน้า 216

จากเงินเดือนในฐานะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภา ทรัพย์สินทุกประเภททั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ และหนี้สินที่หมายรวมถึง การจำนองและการกู้ยืมด้วย โดยไม่ได้มีการกำหนด รูปแบบของการแสดงข้อมูลไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการแสดงข้อมูลและไม่มีการกล่าวถึง หน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะเดียวกันเมื่อรัฐมนตรีนั้นพ้นจากตำแหน่ง ประมวลจริยธรรมนี้ยัง ระบุว่าหลักเกณฑ์ตามประมวลจริยธรรม ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น หากรัฐมนตรีฝ่าฝืน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ก็ไม่อาจอ้างเป็นเหตุฟ้องร้องดำเนินคดีต่อ ศาลได้ ซึ่งดูเหมือนว่าหลักเกณฑ์ข้อกำหนดตามประมวลจริยธรรมนี้จะมีความเข้มข้นน้อยกว่า หลายๆ ประเทศที่ใช้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา การทุจริตเหมือนกัน ในขณะที่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับของขวัญ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวด ที่ห้ามรัฐมนตรีรับของขวัญจากผู้ใดและยังกำหนดให้รัฐมนตรีมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่า คู่สมรส บุตร และผู้ที่ปกปิดอยู่ในความอุปการะของรัฐมนตรีนั้นจะไม่รับของขวัญจากบุคคลใด ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การรับของขวัญใดๆ อาจทำให้รัฐมนตรีนั้นตกอยู่ภายใต้ข้อผูกมัดที่ขัดแย้งต่อการ ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของเขานั้นเอง คือ เป็นการวางหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตจาก การให้สินบนหรือผลประโยชน์ที่มาในรูปแบบของของขวัญซึ่งหมายรวมถึงบริการด้วยอย่างไรก็ตาม ประมวลจริยธรรมดังกล่าว กำหนดข้อยกเว้นของข้อห้ามดังกล่าวไว้โดยรัฐมนตรีหรือสมาชิก ในครอบครัวสามารถรับของขวัญได้ในกรณีที่เป็นของขวัญจากครอบครัวหรือเพื่อนฝูงที่เห็นได้ชัด ว่าไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่หรือเป็นของขวัญที่โดยปกติไม่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐมนตรีนั้นหรือเป็นของขวัญที่ให้ในบางโอกาสและราคาไม่สูง โดยยกตัวอย่างเช่นปฏิทินหรือ สมุดบันทึกประจำสำนักงานหรืออาจเป็นการต้อนรับขับสู้ตามขนบธรรมเนียมในระดับที่พอประมาณ ซึ่งแม้จะเป็นกรณีที่จะต้องตีความต่อไปว่าของขวัญที่ให้ จะเข้าข้อยกเว้นดังกล่าวหรือไม่ เมื่อพิจารณา จากบริบทของหลักเกณฑ์ดังกล่าวกับตัวอย่างของขวัญที่ยกให้เห็นนั้นผู้ศึกษาเข้าใจได้ว่าของขวัญ อื่นๆ ที่จะให้และรัฐมนตรีสามารถรับได้โดยไม่ผิดหลักเกณฑ์นี้ก็ควรจะเป็นของขวัญเล็กๆ น้อยๆ ที่ เป็นระดับเดียวกันนั่นเอง ซึ่งการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นการป้องกันปัญหาการ ทุจริตที่ต้นเหตุได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประมวลจริยธรรมนี้ ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายแต่ในทางกลับกันการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจ ทำให้รัฐมนตรีนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ แสดงให้เห็นว่าสิงคโปร์จริงจังกับมาตรฐานทางจริยธรรม ของรัฐมนตรีอย่างมาก ส่งผลให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 ถึง 2016 ประเทศสิงคโปร์มีค่าการคอร์รัปชันน้อยที่สุดเป็นอันดับ 1 ของอาเซียน ตลอดระยะเวลา 4 ปี

และอยู่ในอันดับต้นๆ ของระดับโลก³¹ แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในหลายๆ ด้าน

2. การตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายไทย

2.1 ความเป็นมา

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ
หนี้สินครั้งแรก เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยมาตรา 104 บัญญัติให้
สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา
ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาตามกฎหมาย และมาตรา 108 บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องแสดง
รายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาตามกฎหมาย
เช่นกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 โดยมาตรา 13 (2) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกัน
และปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) มีหน้าที่เสนอ
คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาออกพระราชกฤษฎีกาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงทรัพย์สินและหนี้สิน
และมาตรา 23 กำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน
ตามรายการ วิธีการ และเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้มีการดำเนินการอย่าง
จริงจังเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน
คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทุกครั้งเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และกำหนดให้
มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมีสำนักงาน
ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการ โดยเป็นองค์กรอิสระ ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมี
อยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินดังกล่าว

³¹ ปี ค.ศ. 2013 สิงคโปร์อยู่ลำดับที่ 5 ของโลก, ปี ค.ศ. 2014 สิงคโปร์อยู่ลำดับที่ 7 ของโลก, ปี ค.ศ. 2015 สิงคโปร์อยู่ลำดับที่ 8
ของโลก และปี ค.ศ. 2016 สิงคโปร์อยู่ลำดับที่ 7 ของโลก, “TRANSPARENCY INTERNATIONAL” คำนวณ 10 มกราคม 2561 จาก :
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

ภายหลังการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งยังคงหลักการเดิมในการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีฯ และให้มีการดำเนินการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในปัจจุบันได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ซึ่งหมวดที่ 12 ว่าด้วยเรื่ององค์กรอิสระ ในส่วนที่ 4 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา 234 (3) กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีฯ ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.1.1 วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระ มีวัตถุประสงค์ของการให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน³² ดังต่อไปนี้

1) เพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการทุจริตจากการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ และยังเป็นการสร้างวัฒนธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองและสังคมราชการ คือ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี เพื่อแสดงความโปร่งใสว่าขณะดำรงตำแหน่งมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ทำให้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือรัวรายผิดปกติ

2) เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง โดยการตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นการตรวจสอบเพื่อมิให้ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงรายการทรัพย์สินสูงกว่าความเป็นจริง (Over Statement) และ

³² วรวิทย์ สุขบุญ การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรมศึกษา นายรักเกียรติ สุขชนะ รัวรายผิดปกติ งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคลในการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 11 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม 2551 หน้า 24

การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้ผู้นั้นบัญชีฯ แสดงรายการทรัพย์สินต่ำกว่าความเป็นจริง (Under Statement) เพราะจะเป็นช่องทางให้ผู้นั้นบัญชีฯ แสวงหาผลประโยชน์ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง และเมื่อได้ทรัพย์สินมาก็จะอ้างว่าเป็นทรัพย์สินที่มีมาก่อนเข้ารับตำแหน่งและได้แสดงรายการไว้ในบัญชีฯแล้ว เป็นการอำพรางการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและความร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งต้องมีการคัดกรองบุคคลที่มีพฤติการณ์ฉ้อฉลดังกล่าวไม่ให้สามารถใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ เพราะหากตรวจสอบพบว่าผู้นั้นบัญชีฯ จงใจแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็จะดำเนินคดีเพื่อให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งไป

3) เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการปราบปรามการทุจริต ที่ผ่านมามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมน้อยมาก เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความรู้ มีอำนาจ มีอิทธิพล มีการสร้างฐานสนับสนุนและสร้างภาพ แต่เมื่อการทุจริตเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในทางทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ การตรวจสอบทรัพย์สินจึงเป็นมาตรการเสริมการปราบปรามการทุจริตได้อีกมาตรการหนึ่ง

4) เพื่อให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้มีวัตถุประสงค์จะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้นทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังมีวัตถุประสงค์ให้สาธารณชนซึ่งเป็นต้นทางแห่งการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีส่วนร่วมในการตรวจสอบบุคคลที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ด้วย เพื่อตรวจสอบว่าขณะดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีผลประโยชน์ในธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใด หรือมีความร่ำรวยผิดปกติโดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทำให้ตนมีฐานะร่ำรวยผิดปกติหรือไม่จึงได้มีการกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นบุคคลสาธารณะของประชาชนนั่นเอง

2.2 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ขึ้นบัญชีในปัจจุบัน เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หมวด 3 เรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 บุคคลที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมาย คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจากนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (เช่น ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขานุการนายกรัฐมนตรี ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น) ข้าราชการรัฐสภา ฝ่ายการเมืองตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา โฆษก หรือเลขานุการ ของประธานรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีนคร นายกเทศมนตรีเมือง นายกเทศมนตรีตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกดังกล่าว เป็นต้น) และหมายถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลต่างๆ ยกเว้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น)³³

กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยให้แสดงทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดไม่ว่าจะมีอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในความครอบครอง ดูแลของบุคคลนั้น โดยตรง หรืออยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น³⁴

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้อย่างชัดเจนได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง³⁵

นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติม โดยการ

³³พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 4

³⁴พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 32

³⁵พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 39

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา³⁶ ซึ่งปัจจุบัน มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามการประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. กว่าสองร้อยตำแหน่ง³⁷

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยให้แสดงทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดไม่ว่าจะมีอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในความครอบครอง ดูแลของบุคคลนั้นโดยตรง หรืออยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นเช่นเดียวกันกับการยื่นบัญชีฯ ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁸

2.2.2 รายการที่ต้องแสดงในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน “ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด”³⁹ ซึ่งแบบบัญชีฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง ได้แก่

- 1) รายการเงินสด กรณีที่ผู้ยื่นมีเงินสดตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไปต้องแสดงรายการเงินสดไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และหากมีเงินสด ตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการเก็บเงินสดดังกล่าวไว้ด้วย
- 2) รายการเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ทุกบัญชีของทุกสถาบันการเงินผู้ยื่นต้องแสดงให้ครบถ้วน
- 3) รายการเงินลงทุน เงินลงทุนในกิจการหรือการลงทุนทุกประเภท ต้องแสดงในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแม้แต่การลงทุนในกิจการร้านค้าที่ผู้ยื่นไม่ได้มีการจดทะเบียนก็ต้องมีการแสดงไว้เช่นกัน
- 4) เงินให้กู้ยืม กรณีที่ผู้ยื่นเป็นเจ้าของนี้ให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินต้องแสดงรายการให้กู้ยืมเงินนั้นในบัญชีด้วย
- 5) ที่ดิน กรณีที่ผู้ยื่นมีสิทธิในที่ดิน โดยมีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ โฉนดหรือมีสิทธิตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะมีภาระติดพันใดๆ หรือไม่ หรือตกอยู่ภายใต้บุริมสิทธิของผู้ใดก็ต้องแสดงที่ดินดังกล่าวไว้ในบัญชีให้ครบถ้วน

³⁶พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 40

³⁷โปรดดูภาคผนวก

³⁸พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 39 วรรคสาม ประกอบมาตรา 32

³⁹พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างทุกประเภทที่ผู้ยื่นเป็นเจ้าของไม่ว่าจะปรากฏชื่อทางทะเบียนของราชการหรือไม่ก็ตาม และรวมถึงโรงเรือนที่ปลูกในที่ดินของตนเองหรือปลูกในที่ดินของผู้อื่นโดยอาศัยสิทธิตามนิติกรรมสัญญาต่างๆ โดยผู้ยื่นนั้นต้องแสดงที่ตั้งของโรงเรือนดังกล่าวด้วย

7) ยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ จักรยานยนต์ เรือยนต์ หรือเครื่องบิน ทั้งที่มีชื่อผู้ยื่นถือกรรมสิทธิ์เอง หรือที่อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่นแต่กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของผู้ให้เช่าซื้อ ซึ่งอยู่ระหว่างการผ่อนชำระตามสัญญาเช่าซื้อนั้น

8) สิทธิและสัมปทาน ทั้งที่เป็นสิทธิและสัมปทานในทรัพย์สินของรัฐ หรือของเอกชน สิทธิตามนิติกรรมสัญญา เช่น การเช่าที่ราชพัสดุ มีสิทธิเก็บกินในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

9) ทรัพย์สินอื่น ได้แก่ทรัพย์สินทุกประเภทนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นไม่ว่าจะเป็นเครื่องประดับ ทรัพย์สินที่มีทะเบียน อย่างเช่น อาวุธปืน ของสะสมที่มีมูลค่าซื้อขาย เป็นต้น โดยทรัพย์สินทุกชนิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ 200,000 บาท ขึ้นไป

10) เงินเบิกเกินบัญชี เป็นหนี้สินประเภทหนึ่ง ซึ่งหมายรวมถึงหนี้สินที่มีการหมุนเวียนการใช้เครดิต เช่น หนี้บัตรเครดิต เป็นต้น

11) เงินกู้ธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ได้แก่เงินกู้ทุกประเภททุกบัญชี ทั้งที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน ซึ่งได้ทำกับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นๆ มีช่วงระยะเวลาการผ่อนชำระตามสัญญา

12) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ได้แก่ หนี้สินทุกชนิดที่มีเอกสารหลักฐานทั้งที่เป็นหนี้ระหว่างบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล

13) หนี้สินอื่น หมายถึงหนี้สินทุกชนิดที่ไม่อยู่ในหนี้สิน 3 ประเภทก่อนหน้านี้นี้แม้จะเป็นหนี้สินที่ไม่มีเอกสารหลักฐานใดใดแต่หากมีหนี้สิน ด้วยกันตามข้อเท็จจริงผู้ยื่นก็ต้องแสดงไว้ในบัญชีฯ เช่นกัน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในแบบบัญชีฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ตลอดจนแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีฯ และเอกสารประกอบดังกล่าวทุกหน้าด้วย⁴⁰

2.2.3 กรณีที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁴⁰พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีฯ รวม 3 กรณี คือ

- (1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง (มาตรา 32 วรรค 1)
- (2) ทุกครั้งที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 32 วรรค 1)
- (3) ทุกครั้งที่พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี (มาตรา 33 วรรค 2)

ทั้งนี้ กฎหมายยังกำหนดว่า ถ้าผู้ใดดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ต้องยื่นบัญชีฯ แยกกันทุกตำแหน่ง (มาตรา 32 วรรค 3) และกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายหลังจากพ้นจากตำแหน่งแต่ก่อนที่จะยื่นบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ทายาท หรือผู้จัดการมรดกต้องยื่นบัญชีฯ แทน (มาตรา 33 (3))

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีฯ รวม 4 กรณี คือ

- (1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง (มาตรา 39)
- (2) ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง (มาตรา 39)
- (3) ทุกครั้งที่พ้นจากตำแหน่ง ยกเว้น ตำแหน่งประธานศาลฎีกา

รองประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลฎีกาตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการ ทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ยื่นบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เช่น เกษียณอายุ ลาออกจากราชการ) (มาตรา 39 วรรค 2)

- (4) ทุกครั้งที่พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี (มาตรา 39 วรรค 3 ประกอบมาตรา 33)

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้การดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ต้องยื่นบัญชีฯ แยกกันทุกตำแหน่ง (มาตรา 39 วรรคสาม ประกอบมาตรา 32) และกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายหลังจากพ้นจากตำแหน่งแต่ก่อนที่จะยื่นบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ทายาท หรือผู้จัดการมรดกต้องยื่นบัญชีฯ แทน (มาตรา 39 วรรค 3 ประกอบมาตรา 33)

2.2.4 ระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีฯ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่ครบสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง และวันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีแล้วแต่กรณี (มาตรา 33 และมาตรา 39 ประกอบมาตรา 33)

2) กรณีที่ตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีฯ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย (มาตรา 33 และมาตรา 39 ประกอบมาตรา 33)

2.2.5 การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1) การเปิดเผยบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในมาตรา 35 วรรค 2 และวรรค 3 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา หรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาล หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยินยอมให้มีการเปิดเผย”

“การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงสรุปสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ดังนี้

(1) บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณชนให้ทราบไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีฯ

(2) บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ก. การเปิดเผยบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือการวินิจฉัยชี้ขาด และ

ข. ได้รับการร้องขอจากศาล/ผู้มีส่วนได้เสีย/คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีการเปิดเผยบัญชีฯ ดังกล่าว หรือ

ค. ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เป็นเจ้าของบัญชีฯ นั้น ยินยอมให้มีการเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณชน

2) การเปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 41 วรรคสอง มีสาระสำคัญว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีการยื่นไว้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือการวินิจฉัยการกระทำความผิด หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผยตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีเงื่อนไขในการเปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 ประการดังต่อไปนี้

- (1) การเปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแก่ผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือการวินิจฉัยการกระทำความผิด หรือ
- (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของบัญชีฯ นั้น ยินยอมให้มีการเปิดเผย

2.2.6 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่ต้องยื่นไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบอันเป็นเอกสารหลักฐานซึ่งพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามที่แสดง รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ตามกรณีดังต่อไปนี้

1) บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่ง

บัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง เป็นบัญชีฯ ที่ต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน⁴¹ ตามบัญชีฯ ที่ผู้ยื่นแสดงและผลการตรวจสอบบัญชีฯ จะถูกจัดเก็บไว้เป็นข้อมูลเพื่อจะนำไปสู่การตรวจสอบเปรียบเทียบกับรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ นั้นพ้นจากตำแหน่ง หรืออยู่ในตำแหน่งครบสามปี หรือ พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาปีต่อไป การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินในบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งให้ถูกต้อง ครบถ้วน จึงเป็นสิ่งสำคัญเพราะหากมีการหลีกเลี่ยงไม่นำรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินรายการใดๆ มาแสดง รายการทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นก็จะไม่เข้าสู่กระบวนการเพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

⁴¹พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 35 วรรคท้าย

การตรวจสอบความถูกต้อง คือ การตรวจสอบว่ารายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ยื่นแสดงในแบบบัญชีนั้นมีจำนวน ปริมาณ ตลอดจนมูลค่าของทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น ถูกต้องหรือไม่ ส่วนการตรวจสอบความมีอยู่จริง คือ การตรวจสอบว่ารายการทรัพย์สินที่ผู้ยื่นแสดงในแบบบัญชี นั้น เป็นทรัพย์สินของผู้ยื่นจริงๆ เพื่อป้องกันการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเตรียมการในการทุจริต เช่น การยื่นบัญชี ในกรณีเข้ารับตำแหน่งให้มีรายการทรัพย์สินมากกว่าความเป็นจริง เพื่อรองรับกับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นเมื่อต้องยื่นบัญชีฯ ในวันที่พ้นจากตำแหน่ง เพื่อจะให้เห็นว่าเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เดิมตั้งแต่ขณะเข้ารับตำแหน่ง ไม่ได้เพิ่มขึ้นโดยผิดปกติแต่อย่าง

นอกจากการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงแล้ว ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ยังต้องตรวจสอบความครบถ้วนของทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ยื่นมีอยู่ตามความเป็นจริงด้วย เพราะในบางกรณีผู้ยื่นอาจแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในแบบบัญชีฯ มาถูกต้องแล้ว แต่ไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ มีอยู่จริง เช่น ผู้ยื่นแสดงบัญชีฯ เป็นรายการที่ดิน 2 แปลง มีจำนวนเนื้อที่ถูกต้องตรงตามเอกสารสิทธิ์ มีการประเมินมูลค่าที่ดิน แต่ถ้าในความเป็นจริง ผู้ยื่นมีที่ดิน 3 แปลง แต่แสดงในบัญชีฯ เพียง 2 แปลง ก็เป็นกรณีที่ ผู้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินไม่ครบถ้วน เป็นต้น

2) บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่ง กรณีต้องยื่นทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปีและกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ตาย

บัญชีฯ ที่ได้ยื่นในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ พ้นจากตำแหน่ง กรณีที่ต้องยื่นทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีหรือตาย นั้น นอกจากจะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการในบัญชีฯ แล้ว ยังต้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน⁴² โดยเปรียบเทียบกับรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นรายการเดียวกันกับที่แสดงไว้ในแบบบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งว่ามีจำนวน หรือปริมาณที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่ มีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เพิ่มขึ้นใหม่หรือไม่ และผู้ยื่นได้ทรัพย์สินดังกล่าวมาเมื่อใด เพื่อวิเคราะห์ว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติหรือไม่ โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และรายได้ที่ผู้ยื่นแสดงมาในแบบบัญชีฯ ประกอบกันด้วย

2.2.7 สภาพบังคับ

1) กรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴³

การฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนนี้ ไม่ว่าจะ

⁴²พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 36

⁴³พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 34

(1) การจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(2) การยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบ แต่จงใจยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบด้วยข้อความที่เป็นเท็จ หรือ

(3) การยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบ แต่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ครบถ้วน โดยจงใจปกปิดข้อเท็จจริงใดๆ ที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ความผิดดังกล่าวเป็นผลให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องถูกดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (หรือศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ กรณีเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559)⁴⁴ ต้องพ้นจากตำแหน่ง (หากต้องคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าจงใจกระทำความผิด) ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี และระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนและหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 119)

2) กรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁵

การฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเดียวกันกับกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือการจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบด้วยข้อความที่เป็นเท็จ หรือมีการปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งมีสภาพบังคับในลักษณะเดียวกันคือการห้ามดำรงตำแหน่ง (โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกห้าม มิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปี) และระวางโทษจำคุกเช่นเดียวกัน

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาเห็นประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในแต่ละประเด็นต่อไป

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายไทย

2.3.1 ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเชิงคุณภาพ

⁴⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้ “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ หมายความว่า (6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ”

⁴⁵พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง

การตรวจสอบทรัพย์สินที่มุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายการตรวจสอบเชิงคุณภาพ คือ สามารถตรวจหาความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีทั้งความร่วมมือของภาคประชาชน และมีกระบวนการของการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว นั้น มีหลายประการ และปัจจัยที่สำคัญคือ ความครบถ้วนของข้อมูลที่เป็นต่อการตรวจสอบ ความสามารถของผู้ตรวจสอบ ตลอดจนการมีระยะเวลาที่เพียงพอต่อการพิจารณาดำเนินการ ซึ่งจากข้อมูลของบัญชีฯ ที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวนเป็นจำนวนมาก จะให้มีการตรวจสอบในเชิงคุณภาพที่ต้องมีการพิจารณาข้อมูลและวิเคราะห์ด้วยความละเอียดถี่ถ้วนในทุกๆ บัญชีฯ นั้น มีโอกาสเป็นไปได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากรทางบุคคล ประกอบกับในการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวมีตัวชี้วัดเร่งรัดผลงานการตรวจสอบในเชิงปริมาณของแต่ละปีงบประมาณ เหตุปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างประสิทธิผลเชิงปราบปรามการทุจริตได้เท่าที่ควร

ผู้ศึกษาเล็งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการประชุม เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน (ตามบัญชีฯ ที่ได้ยื่นแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยเร็ว⁴⁶ และที่กำหนดให้มีการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน (เมื่อผู้ยื่นได้มีการยื่นบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่ง แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ...⁴⁷ อันเป็นผลให้จะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบบัญชีฯ ที่ได้มีการยื่นแสดงไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกบัญชี และยิ่งไปกว่านั้น การที่กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา⁴⁸ ยิ่งเป็นการรับรองความถูกต้องของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ว่าได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว และไม่พบความผิดปกติของทรัพย์สินดังกล่าวแต่อย่างใด อันจะเป็นผลให้ผู้กระทำการทุจริตเห็นว่ากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินไม่อาจตรวจพบทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น โดยได้มาจากการทุจริตได้ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความยำเกรงต่อกฎหมายและเดินหน้ากระทำการทุจริตต่อไป การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินจึงไม่อาจมีผลในการป้องปรามการทุจริตได้ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การที่กฎหมายกำหนดตำแหน่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มี

⁴⁶พรป. ป.ป.ช. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 35 วรรค 4

⁴⁷พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ตอนต้น

⁴⁸พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ตอนท้าย

อำนาจกำหนดเพิ่มเติมให้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ นั้น⁴⁹ ควรจะต้องแยกเป็นคนละส่วนกับการดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน โดยควรกำหนดบัญชีฯ ของผู้ยื่นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบแยกต่างหากออกไป นำมาสู่การตรวจสอบในตำแหน่งสำคัญที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากกว่าโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบเชิงคุณภาพในลักษณะการตรวจสอบถึงที่มา และความเปลี่ยนแปลงของรายได้ทรัพย์สิน และหนี้สิน เพื่อแก้ไขปัญหาการตรวจสอบบัญชีฯ จำนวนมหาศาลแต่กลับไม่อาจดำเนินการกับทรัพย์สินที่ผู้ยื่น ได้มาจากการทุจริตได้เท่าที่ควร

2.3.2 ปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

1) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง

การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงเพื่อเตรียมการทุจริต อาจมีลักษณะต่างๆ เช่นกรณีต่อไปนี้

(1) การแสดงรายการทรัพย์สินในบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งสูงกว่าความเป็นจริง เช่น การแสดงยอดเงินฝากธนาคารในกรณีเข้ารับตำแหน่งเป็นจำนวน 10 ล้านบาท (ทั้งที่ในความเป็นจริงผู้ยื่นมีเงินฝากที่เป็นเงินของผู้ยื่นเองเพียง 2 ล้านบาท ดังนี้เงินฝากจำนวน 8 ล้านบาท จึงไม่ใช่เงินที่ผู้ยื่นมีอยู่จริง) หากในวันที่ผู้ยื่นพ้นจากตำแหน่ง ผู้ยื่นมีเงินฝากเป็นจำนวนถึง 12 ล้านบาท ความเปลี่ยนแปลงตามบัญชีฯ นี้ ก็จะปรากฏเพียงว่าผู้ยื่นมีเงินฝากเพิ่มขึ้นเพียง 2 ล้านบาท เทียบกับรายได้และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแล้วอาจไม่พบความผิดปกติ (ทั้งที่ในความเป็นจริง ผู้ยื่นมีเงินฝากเพิ่มขึ้นถึงสิบล้านบาท) เป็นต้น

(2) การปกปิดรายการหนี้สินที่มีในวันที่ต้องยื่นบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ชำระหนี้ในวันที่พ้นจากตำแหน่ง เช่น ในวันที่เข้ารับตำแหน่ง ผู้ยื่นมีหนี้สิน จำนวน 10 ล้านบาท แต่ไม่แสดงรายการหนี้สินดังกล่าว หากระหว่างดำรงตำแหน่งผู้ยื่นได้รับผลประโยชน์โดยมิชอบเป็นเงินจำนวน 12 ล้าน จึงชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว พร้อมกับมีเงินฝากในบัญชีธนาคารอีก 2 ล้านบาท การปกปิดหนี้สินนั้นจะมีผลทำให้ผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงตามบัญชีฯ ปรากฏเพียงว่า ผู้ยื่นมีเงินฝากเพิ่มขึ้น 2 ล้านบาท (ทั้งที่ในความเป็นจริงผู้ยื่นมีทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นถึง 12 ล้านบาท) เป็นต้น

(3) การไม่นำทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นระหว่างดำรงตำแหน่งมาแสดงรายการในบัญชีฯ เมื่อต้องยื่นบัญชีฯ ครั้งหลัง ได้แก่ กรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือกรณีต้องยื่นบัญชีฯ ทุกๆ สามปี ที่อยู่ในตำแหน่ง เช่น ในวันที่เข้ารับตำแหน่ง ผู้ยื่นมียานพาหนะเป็นรถยนต์เพียง 1 คัน ได้แสดงไว้ในบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งแล้ว 1 รายการ มูลค่า 5 แสนบาท หากระหว่างดำรงตำแหน่ง ได้รับ

⁴⁹พรป. ป.ป.ช. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 40

ประโยชน์ในทางทรัพย์สิน จึงมีรถยนต์เพิ่มขึ้นอีก 3 คัน รวมมูลค่ากว่าสิบล้านบาท แต่ไม่นำมาแสดงในบัญชีฯ ครั้นหลัง ยังคงแสดงรายการเพียงรถยนต์คันเดิม 1 รายการผลการตรวจเอกสารก็จะไม่พบความผิดปกติของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น หากไม่มีการกล่าวหาหรือเรียนก็จะไม่มีการตรวจสอบเพิ่มเติมแต่อย่างใด เป็นผลให้ไม่อาจตรวจพบการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินของผู้ยื่นดังกล่าว

การยื่นบัญชีฯ ทรัพย์สินและหนี้สินในลักษณะดังกล่าว มีผลทำให้กระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่อาจใช้เป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสร้างความรับผิดชอบให้กับ ผู้ดำรงตำแหน่งที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากการทุจริตย่อมมีเจตนาหลบหลีก ไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามความเป็นจริงอยู่แล้ว การดำเนินการตรวจสอบเพียงองค์การของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงฝ่ายเดียวจึงไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จึงต้องเพิ่มเครื่องมือในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการอาศัยการร่วมตรวจสอบจากภาคประชาชน และเอกชน ด้วยการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแก่สาธารณชน

2) การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีการกำหนดไว้เฉพาะตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ที่จะสามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้มีการตรวจสอบร่วมกันได้ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีการกำหนดตำแหน่งให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก กลับไม่อาจเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณชนได้โดยทั่วไป ทั้งที่ในตำแหน่งดังกล่าว มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการด้วยเช่นกัน แต่ก็ไม่อาจเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณชนได้ เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ

(1) เมื่อการเปิดเผยดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือการวินิจฉัยชี้ขาด (ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) หรือเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือการวินิจฉัยการกระทำผิด (ในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

(2) ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยังต้องได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

(3) ในกรณีที่เจ้าของบัญชีฯ ยินยอมให้มีการเปิดเผย

หากพิจารณาในทางปฏิบัติ เงื่อนไขทั้งสามข้อดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยมีทางที่จะเป็นจริงได้โดยยาก กล่าวคือ ในประเด็นของการเปิดเผยบัญชีฯ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการ

พิจารณา คำนินคดีอาจเป็นการคำนินคดีในกรณีความผิดอื่นที่ไม่ใช่การตรวจสอบทรัพย์สิน เนื่องจาก การจะคำนินคดีความผิดที่มีที่มาจากกรจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เพื่อการปิดบังรายการทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ หรือความร้ายวผิดปกตินั้น ลำพังเพียงการคำนินคดีการตรวจสอบบัญชีฯ และเอกสารประกอบที่ผู้มีหน้าที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คงไม่อาจตรวจสอบได้ว่ายังมีรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินใด ที่ผู้นั้นยังไม่แสดงในแบบบัญชีฯ บ้าง เพราะหากเป็นรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้มาโดยมิชอบ และตั้งใจปิดบังความมียู่ของทรัพย์สินนั้น คงจะมีการจัดตกแต่งแบบบัญชีฯ มิให้สามารถตรวจสอบความผิดปกติได้โดยง่าย การตรวจสอบจากเอกสารจึงไม่สามารถพบความผิดปกติได้เท่ากับการสืบเสาะข้อเท็จจริงที่ต้องอาศัยการติดตาม แสวงหา ซึ่งการคำนินคดีการตรวจสอบในลักษณะดังกล่าว ไม่อาจทำได้โดยองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงลำพัง แต่ต้องอาศัยการสร้างความร่วมมือร่วมของภาคประชาชนและเอกชนให้เข้ามาตรวจสอบด้วย ซึ่งการที่สาธารณชนจะสามารถเปรียบเทียบได้ว่ายังมีรายการทรัพย์สินและหนี้สินใดบ้าง ที่ผู้นั้นบัญชีฯ ยังไม่ได้แสดงให้ถูกต้อง ก็จำเป็นต้องทราบรายการที่ได้แสดงในบัญชีฯ แล้วคือรายการใด จึงต้องมีการเปิดเผยบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตั้งแต่ตอนต้น เพราะต้องมีการเปิดเผยบัญชีฯ ก่อนจึงจะสามารถตรวจพบการกระทำ ความผิด แล้วนำมาสู่การคำนินคดี พิพากษาชี้ขาด การวางเงื่อนไขให้มีการคำนินคดี (เกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน) ก่อน จึงจะสามารถเปิดเผยบัญชีฯ ได้ จึงไม่ใช่เงื่อนไขที่จะเกิดได้จริง

นอกจากนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับความยินยอมให้เปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าของบัญชีฯ หากพิจารณาตามความเป็นจริง บุคคลทั่วไปย่อมเป็นส่วนน้อยที่จะยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลว่าตนมีทรัพย์สินและหนี้สินใดบ้าง ยิ่งกว่านั้น หากเป็นบุคคลที่ได้ทรัพย์สินมาเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้มาโดยชอบด้วยนั้น ยิ่งเป็นการยากที่บุคคลเหล่านั้นจะยินยอมเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้สาธารณชนตรวจสอบ เพราะได้ชื่อว่าสาธารณชนย่อมหมายรวมถึงบุคคลที่อาจเป็นคู่แข่งทางการเมือง หรือผู้ที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของผู้นั้นรวมอยู่ด้วย การวางเงื่อนไขให้มีการเปิดเผยบัญชีฯ เมื่อเจ้าของบัญชีฯ ยินยอม จึงเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นได้ยากเช่นกัน

กรณีศึกษาสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างไรคือ กรณีของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสมศักดิ์ ปรีศนานันทกุล ที่ยื่นบัญชีฯ โดยไม่แสดงรายการทรัพย์สินเกี่ยวกับบ้านพักที่อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง แต่เนื่องจากเป็นบัญชีฯ ของรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยต่อสาธารณชนทราบจึงทำให้มีการตรวจสอบโดยภาคเอกชน โดยสำนักข่าวแห่งหนึ่ง มีการเสนอข่าวเกี่ยวกับบ้านพักดังกล่าวจนเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ

ตรวจสอบจนพบว่าการยื่นบัญชีฯ ของนายสมศักดิ์ฯ ไม่ได้แสดงรายการบัญชีเงินฝากของกลุ่มมรส 2 บัญชี เป็นจำนวนเงินกว่า 8 ล้าน 8 แสนบาท ไม่แสดง สิ่งปลูกสร้างบ้านพัก ซึ่งปลูกบนที่ดินมีโฉนดเนื้อที่กว่า 3 ไร่ จนนำมาสู่การมีมติกรรมการ ป.ป.ช. และยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ จนศาลได้มีคำพิพากษาว่า นายสมศักดิ์ฯ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ และจงใจปกปิดที่มาของเงินฝาก จงใจปกปิดบ้านและที่ดิน และถูกดำเนินคดีกรณีร่ำรวยผิดปกติจนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้ยึดทรัพย์สินเป็นบ้านหลังดังกล่าว ตกเป็นของแผ่นดิน⁵⁰

ในขณะที่การยื่นบัญชีฯ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามมาตรา 41 วรรค 2 ข้างต้น ไม่ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีฯ ให้สาธารณชนทราบโดยทั่วไป แต่ได้กำหนดเงื่อนไขที่อาจเปิดเผยบัญชีฯ แก่ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้กล่าวแล้ว จึงเกิดปัญหาในการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ได้แสดงในบัญชีฯ โดยไม่อาจใช้กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ดังกรณีของปลัดกระทรวงคมนาคม นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้ยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่เป็นเงินสดจำนวนมหาศาล โดยไม่มีผู้ใดล่วงรู้ถึงการปกปิดรายการทรัพย์สินดังกล่าว จนกระทั่งได้เกิดเหตุอาชญากรรมของกลุ่มคนที่ยื่นบ้าน และเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจับกุม ยึดเงินของกลางไว้เป็นจำนวนกว่า 18 ล้านบาท เป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินและได้พบความร่ำรวยผิดปกติ โดยมีทรัพย์สินหลายรายการที่ไม่สามารถชี้แจงที่มาได้ จึงได้ชี้มูลความผิดคดีปลัดกระทรวงดังกล่าวว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ นำมาสู่การส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลให้ยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งศาลมีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ปช. 1/2555 ให้ยึดทรัพย์สินจำนวนกว่า 46 ล้านบาท ตกเป็นของแผ่นดิน และดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จต่อไป โดยคดีได้มีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ซึ่งศาลอุทธรณ์พิพากษา เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 แก่เป็นว่าให้ยึดทรัพย์สินมูลค่า 64,998,587.52 บาท ตกเป็นของแผ่นดิน

จากกรณีศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเปิดเผยบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งแนวทางในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นที่ยอมรับว่าจะช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ให้กับมาตรการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินได้มีความพยายามในการเสนอแก้ไขบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 35 ในร่างพระราช

⁵⁰ 2559 จาก : https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealth/item/50446-news03_50446.html

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ก่อนจะประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) ในมาตรา 13 มีใจความใหม่ว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่น จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย” ซึ่งในกรณีนี้เป็นการเสนอให้เปิดเผยบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มเติมจากที่มาตรา 35 วรรค 2 เดิมกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ประกาศใช้ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2558 ก็ไม่ปรากฏการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด จึงยังคงเป็นไปตามความในวรรคสอง และวรรคสามของมาตรา 35 ที่ให้เปิดเผยบัญชีฯ เฉพาะของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต่อสาธารณชนโดยคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลที่กฎหมายรับรองคุ้มครองนั่นเอง ส่วนบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งอื่น รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่จะเปิดเผยบัญชีฯ ได้

การต่อต้านคอร์รัปชันจำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อการสร้างความโปร่งใส เพราะการตัดสินใจที่นำไปสู่การผูกขาด การใช้ดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสม เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ไม่ว่าจะในทางทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นและการขาดกลไกความรับผิดชอบ หรือมีกลไกความรับผิดชอบที่ไม่เข้มแข็งพอ ย่อมก่อให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสอันเกิดจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นจะช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เป็นอย่างดี

2.3.3 ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

การดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมาย กำหนดให้มีการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีฯ ซึ่งการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงนั้น กฎหมายกำหนดให้ ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่น⁵¹ ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบเปรียบเทียบระหว่างทรัพย์สินและหนี้สิน

⁵¹พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 36

ของผู้ยื่นบัญชีฯ ที่มีอยู่ในวันที่พ้นจากตำแหน่งกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีฯ ที่แสดงไว้ในกรณีเข้ารับตำแหน่ง ว่ามีความเปลี่ยนแปลง โดยเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น

รายการทรัพย์สิน	กรณีเข้าฯ พ.ศ. 2555 ภงด. 54 = 1 ล้าน/ปี*	กรณีพ้นฯ พ.ศ. 2559 ภงด. 58 = 5 ล้าน/ปี*	ความเปลี่ยนแปลง เพิ่มขึ้น/(ลดลง)
ที่ดิน	3 แปลง	4 แปลง	1 แปลง
	6,000,000.-	8,000,000.-	2,000,000.-
โรงเรือน	1 หลัง	2 หลัง	1 หลัง
	2,500,000.-	5,000,000.-	2,500,000.-

* กฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่น ยื่นบัญชีฯ พร้อมเอกสารประกอบฯ รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภงด.) ในรอบปีภาษีที่ผ่านมา⁵²

โดยที่การจะพิจารณาว่า การเพิ่มขึ้นของที่ดิน 1 แปลง และ โรงเรือน 1 หลัง ดังกล่าว เป็นการเพิ่มขึ้นอันมีลักษณะทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ จะต้องนำ “รายได้” ของผู้ยื่นมาพิจารณาว่าระหว่างดำรงตำแหน่งมีรายได้เพียงพอที่จะมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นดังกล่าวหรือไม่ จึงมีปัญหาในการดำเนินการตรวจสอบในเบื้องต้นเกี่ยวกับการคำนวณรายได้ของผู้ยื่นในระหว่างดำรงตำแหน่งเนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้เพียงให้ผู้ยื่นและเพียงสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภงด.) ในรอบปีภาษีที่ผ่านมาเท่านั้น ทำให้ต้องมีการติดตามเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับรายได้นี้เพิ่มเติม และในประเด็นต่อมาหาก ภงด. ของผู้ยื่นตั้งแต่ปีภาษี 2555 ถึง 2558 แสดงว่า ผู้ยื่นมีรายได้รวม 11,000,000 บาท ก็อาจพิจารณาได้ว่าการเพิ่มขึ้นของที่ดิน 1 แปลง และ โรงเรือน 1 หลัง ในต้นปี 2559 ซึ่งมีมูลค่ารวมเพียง 4,500,000 บาท เป็นกรณีที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นสัมพันธ์กับรายได้ แต่หากมีการตรวจสอบเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของ “รายได้” ของผู้ยื่น ระหว่างรายได้ก่อนเข้ารับตำแหน่งกับรายได้ตลอดระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งจนถึงวันพ้นจากตำแหน่งก็อาจพบความผิดปกติของรายได้ที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่การตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของรายได้ซึ่งย่อมจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแหล่งที่มาและความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นด้วย เช่น ในบางกรณีผู้ยื่นอาจมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน โดยไม่ชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งแล้วมีการแปลงทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้โดยชอบ เพื่อรองรับกับทรัพย์สินที่จะเพิ่มขึ้นในภายหลัง ยกตัวอย่างเช่น

⁵²พรป. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคแรก

ระยะเวลาระหว่างดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ก่อนเข้ารับตำแหน่ง รายได้ = 2 ล้านบาท/ปี มีอาชีพพัฒนาที่ดิน และปลูกสร้าง บ้านเดี่ยวขาย	ปีที่ 1 เข้ารับตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ (รายได้ 2 ล้านบาท)	ปีที่ 2 รับค่าตอบแทน ที่ไม่ชอบฯ 5 ล้านบาท (รายได้ปกติ 2 ล้านบาท)	ปีที่ 3 นำเงินไปใช้ใน ธุรกิจสร้างบ้าน สร้างได้เพิ่ม 5 หลัง ขายมีกำไร มีรายได้ เพิ่ม 5 ล้านบาท	ปีที่ 4 นำรายได้ หมุนเวียนในธุรกิจ เมื่อพ้นจาก ตำแหน่ง มีรายได้ เป็น 5 ล้านบาท
--	---	--	--	---

ตามตาราง เมื่อผู้ยื่นพ้นจากตำแหน่ง ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีฯ โดยเปรียบเทียบระหว่างกรณีเข้ารับตำแหน่งกับพ้นจากตำแหน่ง ปรากฏว่า ผู้ยื่นมีเงินฝากธนาคารเพิ่มขึ้น 2 ล้านบาท มีที่ดินเพิ่มขึ้น 2 แปลง มูลค่า 6 ล้านบาท แสดงรายได้ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งรวม 14 ล้านบาท โดย กงค. แสดงรายได้จากธุรกิจขายอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ดูเหมือนว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นในลักษณะที่สัมพันธ์กับรายได้ ทำให้ไม่พบความผิดปกติแต่อย่างใด ทั้งที่ในความเป็นจริง มีรายได้ก้าวกระโดดในปีที่ 3 ซึ่งควรต้องมีการตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้เพื่อค้นหาว่ามีความผิดปกติหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ ในปี 2554 ได้มีการแก้ไขแบบบัญชี เพื่อให้ผู้ยื่นแสดงวันที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ซึ่งหากเป็นกรณีที่ผู้ยื่นทรัพย์สินมาในระหว่างดำรงตำแหน่งก็เป็นกรณีจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ยื่นในปีภยานั้นหรือไม่ การตรวจสอบเปรียบเทียบรายได้และแหล่งที่มาของรายได้ของผู้ยื่นตลอดระยะเวลาที่มีการดำรงตำแหน่งจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้จะได้ศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์เปรียบเทียบ กับระบบตรวจสอบทรัพย์สินหรือระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินตามหลักเกณฑ์ข้อกำหนดของต่างประเทศต่อไป

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกลไกที่หลายประเทศนำมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการที่แตกต่างกันออกไปไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นแสดงข้อมูลหรือลงทะเบียนข้อมูล รายการทรัพย์สินหนี้สินและข้อมูลอื่นที่จำเป็นต้องแสดงหรือลงทะเบียน ความถี่ของการแสดงข้อมูลหรือลงทะเบียนข้อมูลนั้น องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับข้อมูลหรือดูแลให้มีการลงทะเบียนตลอดจนดำเนินการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลที่ได้อื่นแสดงหรือลงทะเบียนไว้ต่อสาธารณชนเพื่อการตรวจสอบเข้าถึงข้อมูลนั้น สภาพบังคับตามกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าว โดยการเลือกใช้รูปแบบวิธีการใดใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ ปัจจัยของประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการ จะนำไปในแนวทางเชิงป้องกันหรือปราบปรามตรวจหาความรั่วรัวผิดปกติหรือแบบที่ผสมผสานกัน ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับค่านิยมวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีสภาพแวดล้อมทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ด้วย ปัจจัยเรื่องของทรัพยากรและขีดความสามารถขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีความสำคัญนอกจากนี้ประเด็นเรื่องการตระหนักรู้การให้ความสำคัญและการร่วมมือของภาคประชาชนภาคเอกชน ความสำนึกผิดชอบชั่วดีของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ ก็มีผลต่อกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าวอย่างมาก ทั้งนี้หากมีการกำหนดรูปแบบวิธีการที่เหมาะสมกับปัจจัยสำคัญของประเทศดังกล่าวจะทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ต่อไป

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบวิธีการเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของประเทศไทยและต่างประเทศได้แก่สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องตามประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของไทยที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สมบูรณ์ต่อไป

1. ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินเชิงคุณภาพ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของไทยเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น 3 ช่วงคือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น 4 ช่วง คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อดำรงตำแหน่งครบ 3 ปี เมื่อพ้นจากตำแหน่ง (ในบางตำแหน่ง) และเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี จะเห็นได้ว่า เพียงแค่บทบัญญัติในส่วนนี้ก็ทำให้มีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีจำนวนมหาศาลต่อการดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่ง ครั้ง ยกตัวอย่างเพียงแค่ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายนี้ เพียงองค์กรเดียว ก็มีจำนวนกว่า 30,000 ราย¹ ซึ่งยังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทอื่น ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งอีกกว่า 200 ตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีฯ ตามกฎหมายนี้อีกเช่นกัน

โดยที่สภาวะทางสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีการทุจริตอย่างแพร่หลายในหลายๆ องค์กร กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินจึงเป็นกลไกหนึ่ง ที่ถูกคาดหวังว่าจะสามารถปราบปรามการทุจริตได้ด้วยการตรวจหาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบของบุคคลแล้วดำเนินการยึดทรัพย์ให้กลับมาเป็นของแผ่นดินเพื่อเป็นทั้งการปราบผู้กระทำการทุจริตและปรามผู้ที่คิดจะทำการทุจริตต่อไป ดังนั้น การดำเนินการกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในแง่ของการตรวจหาความมั่งคั่งหรือความร่ำรวยโดยไม่ชอบให้มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยที่การดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินให้ครบถ้วนควรจะต้องมีการตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้ยื่นและบุคคลในครอบครัวด้วยว่ามีการใช้ชีวิตประจำวัน โดยสอดคล้องกับรายได้และทรัพย์สินที่ผู้ยื่นได้แสดงไว้ในแบบบัญชีที่ยื่นแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ การดำเนินการตรวจสอบจึง

¹ ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560 แสดงข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มี 76 แห่ง 2) เทศบาลนคร มี 36 แห่ง 3) เทศบาลเมือง มี 178 แห่ง 4) เทศบาลตำบล มี 2,233 แห่ง และ 5) องค์กรบริหารส่วนตำบล มี 5,333 แห่ง

โดยที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง มีทั้งคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ และในเทศบาลตำบล กับองค์กรบริหารส่วนตำบล ก็มีผู้บริหาร และรองผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ยื่นบัญชี

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น *สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ* 1 ธันวาคม 2560 ค้นคืน 10 มกราคม 2561 จาก : <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>

จำเป็นต้องกระทำโดยข้อมูลที่ครบถ้วน ได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนและองค์กรผู้ตรวจสอบเองก็ต้องมีทรัพยากรทางบุคคลที่เพียงพอ มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานพอสมควร แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนบัญชีที่มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับความสามารถในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามความเป็นจริง แสดงให้เห็นได้ชัดว่า ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ เพราะผลการตรวจสอบบัญชีที่ผ่านมาปรากฏว่า มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติการณ์ยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติมีเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบัญชีที่ยื่นแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนนับแสนบัญชี ซึ่งผู้ศึกษาเองก็เห็นว่าการจะดำเนินการตรวจสอบบัญชีด้วยความละเอียดถี่ถ้วนในทุกๆ บัญชี ภายในระยะเวลาจำกัดเพื่อให้ทันต่อตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเชิงปริมาณในแต่ละปีงบประมาณ มีโอกาสเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง จึงเป็นที่ชัดเจนว่ากระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างประสิทธิผลในเชิงปราบปรามการทุจริตได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เหตุผลสำคัญน่าจะมาจากการที่กฎหมายในมาตรา 35 วรรค 4 กำหนดให้ประธานกรรมการปปชจัดให้มีการประชุมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน (ในบัญชีที่ได้มีการยื่นแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยเร็ว ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีการดำเนินการตรวจสอบบัญชีในทุกๆ บัญชีฯ ที่ได้ยื่นแสดงไว้โดยไม่ได้แบ่งแยกตามลำดับความสำคัญที่ควรพิจารณาจากความเสี่ยงต่อการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ เป็นหลัก ทำให้สูญเสียทรัพยากรและเวลาในการดำเนินการไปโดยไม่เกิดประสิทธิผลในเชิงประจักษ์

นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา๓๖ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำรายงานผลการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเสมือนการรับรองว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีได้ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยถูกต้องครบถ้วนและผลการตรวจสอบไม่พบความผิดปกติในทรัพย์สินของผู้ยื่น ซึ่งยังเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่ากระบวนการตรวจสอบดังกล่าวไม่อาจตรวจพบทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตได้ และไม่เกิดความเข้มงวดที่จะกระทำการทุจริตต่อไป

1.1 ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายไทยด้วย) และลูกจ้างขององค์กรต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น โดยมีองค์กรที่รับผิดชอบการดูแลการยื่นแสดงรายงานดังกล่าวแตกต่างกัน คือ กรณีการยื่นรายงานของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ต้องยื่นรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

ต้องยื่นรายงานต่อเลขาธิการสถานนั้นๆ แล้วแต่กรณี และกรณีที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีต้องยื่นรายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณแห่งรัฐและกรณีของลูกจ้าง ขององค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นรายงาน จะมีการกำหนดหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบในการดูแลการยื่นแสดงรายงานนั้นเป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับรายงานและการตรวจสอบ รายงานข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไม่ได้รวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กร หนึ่งเพียงองค์กรเดียวแต่เป็นการแบ่งแยกออกไปในหลายๆองค์กรซึ่งผู้ศึกษาเข้าใจว่าเป็นเหตุมาจากการที่ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินที่สหรัฐอเมริกาเลือกใช้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหา ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงแบ่งแยกหน้าที่ดูแลรับผิดชอบให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นอยู่แล้วรับผิดชอบดำเนินการในส่วนนี้ ส่วนในเรื่องของความถี่ที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ดำเนินการแสดงรายงานมีเพียง 2 กรณี ทำให้ปริมาณรายงานที่ต้อง ดำเนินการตรวจสอบไม่เป็นภาระต่อผู้รับผิดชอบมากเกินไป ดังนั้นแม้จะมีการกำหนดระยะเวลาใน การตรวจสอบ โดยให้ดำเนินการภายใน 60 วัน หลังจากวันที่มีการแสดงในงานนั้นซึ่งหมายความว่า เมื่อผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายงานข้อมูลแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบรายงานข้อมูลทุกฉบับภายใน 60 วันภายหลังจากวันแสดงรายงานนั้นก็เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่ กำหนดเพราะมีการกระจายหน้าที่ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างหลากหลาย

1.2 ในอังกฤษ ข้อกำหนดตามประมวลจริยธรรมกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์เพื่อแสดงความโปร่งใสในการปฏิบัติ หน้าที่ของตน โดยกำหนดให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาและกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาลงทะเบียนข้อมูลดังกล่าวกับ คณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งโดยหลักสมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียน ข้อมูลดังกล่าวเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ที่ได้ลงทะเบียนไว้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ได้รับประโยชน์ที่เพิ่มมาในภายหลัง หรือมีการสิ้นสุดลงของผลประโยชน์ที่ได้ ลงทะเบียนไว้แล้วก็เป็นหน้าที่ที่สมาชิกจะต้องลงทะเบียนแจ้งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย ข้อกำหนดตามประมวลจริยธรรมกำหนดให้องค์กรผู้รับลงทะเบียนดังกล่าวพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลใน รายงานประจำปีเพื่อให้สาธารณชนเข้าตรวจสอบและหากพบว่าสมาชิกไม่ได้ดำเนินการตามข้อมติสภา และประมวลจรรยาบรรณสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการ ว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการสอบสวนต่อไปได้

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นรูปแบบของ ระบบแสดงรายได้และ ทรัพย์สินของอังกฤษซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา

ว่ามีการกำหนดตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ต้องแสดงข้อมูลลงทะเบียนทรัพย์สินและหนี้สินเพียง 2 ตำแหน่ง คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งยังแบ่งแยกองค์กรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลให้มีการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์สำหรับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แยกต่างหากจากกันและประการสำคัญคือจะมีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาที่ต่อเมื่อมีการร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาว่าสมาชิกในสังกัดไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยหากคณะกรรมการหรือคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นและรายงานผลต่อคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์พิจารณาดำเนินการต่อไป ในประเทศอังกฤษจึงไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาทุกราย

1.3 ในสิงคโปร์ มีการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดีผ่านทางนายกรัฐมนตรี เมื่อบุคคลเหล่านั้นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยทำเป็นเอกสารบันทึกกลับไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยข้อกำหนดในประมวลจริยธรรมของสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้แต่อย่างใดซึ่ง ผู้ศึกษาเข้าใจว่าการแสดงข้อมูลทางทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอาจเป็นไปได้ในลักษณะเดียวกันกับประเทศอังกฤษที่จะมีการดำเนินการตรวจสอบเมื่อมีการกล่าวหาหรือเรียนการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น จึงเป็นกรณีที่ข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในประมวลจริยธรรมนี้ไม่ได้กำหนดให้ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีทุกคน

1.4 ประเทศไทย ใช้ระบบตรวจสอบทรัพย์สินที่ผสมผสานระหว่างระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับระบบตรวจหาความรัวรัวโดยไม่ชอบ โดยค่อนข้างให้ความสำคัญกับระบบที่ 2 เพื่อมุ่งหวังการป้องปรามการทุจริตจากผลสัมฤทธิ์ของระบบนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เป็นจำนวนมากมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีความถี่อยู่ที่ 3-4 ครั้ง ต่อการดำรงตำแหน่งวาระหนึ่งนั้น อาจเป็นการสร้างภาระแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลเอกสารเป็นส่วนใหญ่ แต่ในเรื่องภาระ หน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบบัญชีน่าจะเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดแยกต่างหากจากกัน เนื่องจากการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ยื่นบัญชีฯ ไม่ได้หมายความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำเป็นจะต้องดำเนินการตรวจสอบบัญชีฯ นั้นทั้งหมด เทียบเคียงกับระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของอังกฤษที่มีการแบ่งแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องดังกล่าวต่างหากจากกัน ยังมีการกำหนดเงื่อนไขการตรวจสอบต่อเมื่อมีการร้องเรียน กรณีของไทยซึ่งมีคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ เพียงองค์กรเดียว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแบ่งแยกระหว่างการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ กับการกำหนดตำแหน่งที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบเป็นลำดับแรกด้วยการกำหนดขอบเขตของการดำเนินการตรวจสอบบัญชีที่ได้ยื่นแสดงไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วนั้น โดยอาศัยหลักแนวคิดเกี่ยวกับระบบตรวจสอบทรัพย์สินในการกำหนดขอบเขตของการดำเนินการตรวจสอบ โดยนำเอาหลักในการจัดลำดับความสำคัญของบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากกว่ามาตรวจสอบก่อน และกำหนดขอบเขตของการตรวจสอบบัญชีที่มีความเสี่ยงเป็นลำดับรองต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถและทรัพยากรที่องค์กรตรวจสอบมีอยู่โดยพิจารณาลำดับความสำคัญของบัญชีที่ต้องตรวจสอบก่อนจากระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของแต่ละตำแหน่งจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการในทางที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลใดหรือทำให้บุคคลใดเสียประโยชน์เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้มีความเสี่ยง ต่อการทุจริต

2) มีโอกาส หากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจไม่มีระบบตรวจสอบควบคุมที่เข้มแข็งผู้นั้นก็มีโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตได้โดยง่าย

3) มีความคุ้มค่า หากการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกี่ยวข้องกับงบประมาณของรัฐหรือผลประโยชน์สาธารณะที่มีมูลค่าสูงมากจะมีผลจูงใจให้ผู้มีอำนาจและมีโอกาสตัดสินใจกระทำการทุจริตเพราะมีความคุ้มค่าที่จะเสี่ยง

บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และมีลักษณะความเสี่ยงตามปัจจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าวควรจะมีการดำเนินการตรวจสอบเป็นลำดับแรก ในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีความเสี่ยงรองลงมาอาจมีการกำหนดเงื่อนไขให้มีการดำเนินการตรวจสอบต่อไปเช่น เมื่อถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำความผิดหรือทุจริตต่อหน้าที่หรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ของบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินมีแนวทางที่จะสามารถปฏิบัติให้บรรลุผล และเกิดประสิทธิผลในเชิงประจักษ์ได้จริง

2. ปัญหาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยบัญชี

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ยื่นแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเพื่อเตรียมการทุจริตไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการแสดงข้อมูลทรัพย์สินและบัญชีกรณีเข้ารับตำแหน่งให้สูงกว่าความเป็นจริงเพื่อรองรับทรัพย์สินที่จะเพิ่มขึ้นระหว่างดำรงตำแหน่งให้ดู

เสมือนว่าเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง หรือการปกปิดรายการหนี้สินในการแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่ง เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการชำระหนี้ในระหว่างดำรงตำแหน่งนั้น หรือการที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีไม่นำทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นระหว่างดำรงตำแหน่ง ไม่ยื่นแสดง ในบัญชีที่ต้องยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งเพื่อไม่ให้เห็นว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากขนาดไหนเป็นต้น

จริงอยู่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีหน้าที่ตรวจสอบ การใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดโดยตรวจสอบความถูกต้องความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเหล่านี้ และคอยติดตามแสวงหาว่าผู้ยื่นได้ยื่นบัญชีไว้โดยถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ เพื่อให้มีการตรวจสอบเปรียบเทียบ ข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินจากที่มีอยู่ ในวันเข้ารับตำแหน่งกับตอนที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วหรือ ภายหลังจากนั้นอีก 1 ปี ว่าปรากฏความเปลี่ยนแปลงที่แสดงให้เห็นว่าผู้ยื่นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ หากมีการเพิ่มขึ้นผิดปกติจริงจะเป็นการได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติกลับเห็นได้ชัดว่า ถ้าพึ่งเพียง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจพบความผิดปกติดังกล่าวได้เท่าที่ควร จึงเกิดแนวคิดที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการเฝ้าระวังตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ว่าเป็นไปด้วยดีและมีการแสดงความโปร่งใสด้วยการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ โดยการกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสาธารณชน ให้สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้

ในความเป็นจริงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินถูกสร้างขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหลายระดับซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าการทุจริตที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีอยู่ทั่วไป โดยไม่ได้แบ่งแยกองค์กร ยิ่งกว่านั้นการทุจริต ยังเป็นการร่วมมือกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรเอกชนอีกด้วย เป็นเหตุให้กฎหมายกำหนดตำแหน่งของผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินทั้งที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชี เพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตำแหน่งของนายก รัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เท่านั้น ตามบทบัญญัติในมาตรา 35 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จะเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินเท่าใดนัก

2.1 สหรัฐอเมริกา เป็นอีกประเทศหนึ่งที่กำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนลูกจ้างขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นแสดงรายงานข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ด้วยกันทั้งหมด โดยกฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปว่าให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมาย กำหนดมีหน้าที่ยื่นแสดงรายงานข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินและให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการแสดงรายงานข้อมูล ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ จัดทำรายงานให้สาธารณชนสามารถร้องขอ ตรวจสอบได้ แสดงให้เห็นว่าตามกฎหมายของสหรัฐอเมริการายงานข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทุกฉบับ มีการรายงานเปิดเผยให้สาธารณชนตรวจสอบได้ทุกตำแหน่ง โดยไม่มีการแบ่งแยก ซึ่งน่าจะมาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการสงวนรักษาและสนับสนุน ความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถาบัน

2.2 อังกฤษ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทรัพย์สินและผลประโยชน์ของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อแสดงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งสำคัญไว้เช่นกันใน รูปแบบของการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ ซึ่งกำหนดอยู่ในประมวลจริยธรรมสำหรับ สมาชิกรัฐสภา โดยตามข้อกำหนดในประมวลดังกล่าว ผู้มีหน้าที่ลงทะเบียนทรัพย์สินและ ผลประโยชน์ คือ สมาชิกรัฐสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา 2 ตำแหน่ง เท่านั้น โดยอาจเป็นผลมาจากรูปแบบการปกครองของอังกฤษที่ทำให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุดทำให้ สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวต้องแสดงความโปร่งใสเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนซึ่งข้อกำหนด ตามประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภามี กำหนดว่า ผู้มีหน้าที่ดูแลการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา และคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา ดำเนินการพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลการลงทะเบียนดังกล่าวในรายงานประจำปีให้สาธารณชนสามารถ ตรวจสอบได้ จึงกล่าวได้ว่า ทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงข้อมูลใน ประเทศอังกฤษมีการเปิดเผยรายงาน ต่อสาธารณชนทุกตำแหน่งเช่นกัน ยิ่งกว่านั้น ในกรณีที่มีการ ลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่มีความเปลี่ยนแปลงระหว่างการดำรงตำแหน่งของสมาชิก ก็มีการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปีดังกล่าวเช่นกัน

2.3 สิงคโปร์ แม้ว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะมีข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับทรัพย์สินต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมา แต่สำหรับสิงคโปร์ก็มีข้อกำหนดที่แตกต่างออกไป ตาม ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรีของสิงคโปร์กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแสดงข้อมูล ทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดีเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งการแสดงผล

ดังกล่าวให้เป็นไปในรูปแบบของบันทึกที่ส่งถึงประธานาธิบดีโดยผ่านทางนายกรัฐมนตรี แม้จะมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับการให้รัฐมนตรีเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชนแต่ก็มีข้อความเห็นของอดีตนายกเถียงกันอยู่ว่าการทำเช่นนั้นจะทำให้ไม่มีใครสนใจเข้ามาเป็นรัฐมนตรี ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ต้องการสงวนรักษาสีทธิในความเป็นส่วนตัวไว้

หากพิจารณาถึงรูปแบบข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในภาพรวมของทั้ง 3 ประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่าทั้ง 3 ประเทศ มีรูปแบบของข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินในลักษณะของการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อแสดงความโปร่งใสและมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่อันสำคัญของประเทศนั้นๆ มากกว่าวัตถุประสงค์ในการตรวจหาความร่ำรวยโดยไม่ชอบ ซึ่งแม้จะมีวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกัน แต่ทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ยังคงเลือกที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงข้อมูลต่อสาธารณชนทุกตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ในการเฝ้าระวังการประพฤติปฏิบัติไม่ชอบหรือไม่เหมาะสมมีเพียงสิงคโปร์ที่กำหนดให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับไม่เปิดเผยแต่ในความเป็นจริงกลไกการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะย่อมเป็นตัวช่วยในการเฝ้าระวังพฤติกรรมผิดปกติกติที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตที่รัฐควรเลือกใช้

2.4 ประเทศไทย มีรูปแบบข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินแบบผสมผสานกันระหว่างการตรวจสอบในเชิงป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนกับการตรวจสอบในเชิงตรวจหาความร่ำรวยโดยไม่ชอบ โดยอาจมีลักษณะที่ค่อนข้างให้ความสำคัญกับการตรวจหาความร่ำรวยโดยไม่ชอบมากกว่า แต่กลับเลือกที่จะใช้เครื่องมือเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเฉพาะกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทั้งหมด ซึ่งกรณีตัวอย่างของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์นกุล ที่มีการเปิดเผยบัญชีฯ ให้สาธารณชนได้ตรวจสอบ จนพบว่ามีการปกปิดทรัพย์สินหลายรายการ ทั้งบ้าน ที่ดิน และเงินฝาก และกรณีของอดีตรองปลัดกระทรวงคมนาคม นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม ที่ไม่ได้มีการเปิดเผยบัญชีฯ ซึ่งมีการปกปิดเงินสดกว่า 18 ล้านบาทไว้ เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณะ พร้อมกับความบกพร่องของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินหากไม่มีการเปิดเผยบัญชีฯ ดังกล่าว ซึ่งหากมีการกำหนดให้เปิดเผยบัญชีต่อสาธารณชนทุกตำแหน่ง ที่มีการดำเนินการตรวจสอบไม่ว่าจะอยู่ในฐานะ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าในหลายๆ ด้านกล่าวคือ

1) เป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกคน

2) เป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่าระวังติดตามพฤติกรรมการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของการตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้ยื่น บุคคลในครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด ว่าเป็นไปโดยปกติและมีความสอดคล้องกับรายได้ รายการทรัพย์สินที่ได้แสดงไว้ในแบบบัญชีฯ หรือไม่ เป็นการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนช่วยในการตรวจสอบ สร้างค่านิยมในการไม่นิ่งเฉยต่อการทุจริตทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินสามารถตรวจสอบได้ทั่วถึงและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การตรวจสอบทรัพย์สินของไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจหาความร่ำรวยโดยมิชอบ ประกอบอยู่ด้วย ซึ่งตามหลักแนวคิดเกี่ยวกับระบบตรวจสอบทรัพย์สินจะมีแนวทางการตรวจสอบกรณีดังกล่าวทั้งเรื่องของความถูกต้องของรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการเปรียบเทียบกับแหล่งข้อมูลอื่น มีการวิเคราะห์ความสอดคล้องของรายได้และทรัพย์สินของผู้ยื่น ตลอดจนการตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้ยื่นและบุคคลในครอบครัวว่ามีความสอดคล้องกับรายได้และทรัพย์สิน (รวมถึงหนี้สินด้วย) ที่ได้ยื่นแสดงไว้ในบัญชีฯ หรือไม่ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการดำเนินการตรวจสอบให้ครบถ้วนตามแนวทางดังกล่าวไม่อาจดำเนินการโดยบริบูรณ์ได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงองค์กรเดียว แต่หากมีเครื่องมือสำคัญในการช่วยสอดคล้องดูแลคือ สาธารณชนได้เข้ามาร่วมตรวจสอบข้อมูลจากการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญนั้นๆ ก็มีความเป็นไปได้ที่ประสิทธิภาพในการตรวจสอบดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามในอีกแง่มุมหนึ่ง ยังคงมีความเห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่จะมีสิทธิสงวนข้อมูลดังกล่าวตามสิทธิในความเป็นส่วนตัวในฐานะประชาชนคนหนึ่งจึงเกิดเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ กรณีนี้ ตามทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล เห็นได้ชัดว่าการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนผลประโยชน์ทางการเงินอื่นๆ ถือเป็น การลดทอนและแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจริง แต่เมื่อพิจารณาตามหลักแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบุคคลสาธารณะ จะเห็นว่า สิทธิในความเป็นส่วนตัว อาจถูกแทรกแซงได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนใหญ่มาจากการเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับต่างๆ เป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา ใช้ดุลพินิจ ให้คุณให้โทษ ในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ เช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประกอบอาชีพโดยเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินบริการสาธารณะและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นบุคคลสาธารณะที่จำเป็นต้องถูกแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัว ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ว่ามีความผิดปกติในลักษณะที่เพิ่มขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ เพื่อไม่ให้ประโยชน์สาธารณะถูกเบียดบัง หรือคัดแปลงไปเป็นประโยชน์ส่วนตนนั่นเอง ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสงวนสิทธิในความเป็นส่วนตัวเสมือนว่าเป็นประชาชนทั่วไปคงเป็นไปได้ แนวคิดเรื่องการเปิดเผยบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอันเป็นหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินของไทยกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการตรวจหาความมั่งคั่งไว้เพียงการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น หากปรากฏผลการตรวจสอบว่าผู้ยื่นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น จะต้องมีการพิจารณาต่อไปว่าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ โดยพิจารณาจากมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้ที่ผู้ยื่นได้รับ โดยที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้ยื่นแนบสำเนา ภงด. ประกอบบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งเพียงปีภาษีก่อนหน้าวันที่พ้นจากตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งหากมีการแสดงเงินได้เพื่อคำนวณจ่ายภาษีตามแบบ ภงด. เป็นจำนวนที่มากพอ ก็จะถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ยื่นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นสัมพันธ์กับรายได้ บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้จึงมีช่องว่าง เพราะจะทำให้ขาดกระบวนการตรวจสอบเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของรายได้ของผู้ยื่นระหว่างช่วงระยะเวลาก่อนเข้ารับตำแหน่งกับระหว่างที่ผู้ยื่นนั้นดำรงตำแหน่งซึ่งอาจมีการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเป็นเหตุให้เกิดมีรายได้ดังกล่าวขึ้นดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาตรา 33 วรรคแรก กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ พร้อมกับเอกสารประกอบรวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา เท่านั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเพียงเท่านี้ ยังไม่สามารถนำข้อมูลตามแบบ ภงด. ดังกล่าวมาใช้ในการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.1 ในสหรัฐอเมริกา ให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของรายได้จากแหล่งต่างๆ แหล่งที่มาของของขวัญ ที่รับมา แหล่งที่มาของค่าใช้จ่ายในการเดินทาง รายละเอียดเกี่ยวกับการเป็นคู่สัญญา หรือข้อตกลง ทั้งที่เป็นการจ้างงานในอนาคต และการจ้างที่ต่อเนื่องมา อีกทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งที่ได้รับก่อนวันยื่นแสดงรายงานด้วย หากเป็นการแสดงรายงานครั้งแรกกฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ ต้องแจกแจงตำแหน่งที่ได้รับในช่วงระยะเวลา 2 ปีปฏิทิน ก่อนรับตำแหน่งนั้น ซึ่งถือว่า

เป็นการกำหนดขอบเขตของข้อมูลให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ตามกฎหมายสามารถยื่นแสดงรายงานได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้และข้อมูลอื่นๆ ดังกล่าวจะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าการดำเนินการให้ได้อ้างอิงหรือไม่ได้มาโดยชอบหรือไม่ ตลอดจนสามารถตรวจสอบความสอดคล้องของรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สิน รวมถึงกิจกรรมที่มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

3.2 ในอังกฤษ มีการกำหนดรายละเอียดของทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภาต้องลงทะเบียนไว้หลายประการ ทั้งรายได้ ค่าตอบแทนต่างๆ ทรัพย์สิน การลงทุน รายละเอียดเกี่ยวกับการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานของเครือญาติ และในกรณีที่เป็นสมาชิกใหม่ข้อกำหนดของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกยังกำหนดให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินที่มีอยู่ในขณะนั้นทั้งหมดรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นที่นอกเหนือจากรายได้ที่ได้รับในช่วงระยะเวลา 12 เดือนก่อนได้รับเลือกตั้งและยังกำหนดให้สมาชิกต้องลงทะเบียนความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ทั้งที่เคยได้ลงทะเบียนไว้แล้วและผลประโยชน์ที่สมาชิกได้มาในภายหลังภายในระยะเวลา 28 วัน หลังจากมีความเปลี่ยนแปลงนั้น อันเป็นการติดตามความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับผลประโยชน์ของสมาชิกซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งในแง่ของการแสดงความโปร่งใสของตัวสมาชิกเอง และในแง่ของการตรวจสอบเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างทันท่วงที

3.3 ในสิงคโปร์ กฎหมายกำหนดรายละเอียดในการแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินไว้อย่างกว้างๆ คือ แหล่งที่มาของรายได้ ที่ได้รับนอกเหนือจากเงินเดือนของรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ทรัพย์สิน และผลประโยชน์ทางการเงินและหนี้สินทางการเงิน ซึ่งแม้จะมีการกำหนดรายละเอียดในการแสดงข้อมูลไว้เพียง 3 ประการ แต่ถือว่ามีข้อมูลที่จำเป็นต่อการตรวจสอบความสอดคล้องของรายได้ทรัพย์สินและหนี้สินในระดับหนึ่ง แต่ในส่วนของการดำเนินการตรวจสอบนั้นประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรีของสิงคโปร์ไม่ได้ระบุรายละเอียดไว้ ซึ่งผู้ศึกษาเข้าใจว่า น่าจะมีเหตุมาจากการ กำหนดให้แสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ของสิงคโปร์ เป็นการแสดงข้อมูลไว้เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นเพื่อการดำเนินการตรวจสอบอย่างจริงจังเมื่อมีเรื่องกล่าวหาหรือเรียนว่ากระทำความผิดต่อไป

การกำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องแสดงในบัญชีรายงานหรือข้อมูลที่ต้องลงทะเบียนนั้น โดยปกติขึ้นอยู่กับประเภทของระบบตรวจสอบทรัพย์สินหรือระบบแสดงรายได้ และทรัพย์สินของแต่ละประเทศว่าจะมุ่งเน้นไปในทิศทางใดซึ่งโดยทั่วไประบบที่มุ่งเน้นการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจะเน้นเรื่องการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ ผลประโยชน์ทางธุรกิจ แหล่งที่มาและมูลค่าของทรัพย์สิน ในขณะที่ระบบตรวจสอบที่มุ่งเน้นการตรวจหาความมั่งคั่งและการ

ร่ำรวยโดยไม่ชอบ จะมุ่งเน้นการแสดงผลค่าของทรัพย์สิน รายละเอียดของทรัพย์สินแต่ละรายการ ตลอดจนรายได้ที่ได้รับจากการทำงานอื่นนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งระบบตรวจสอบทรัพย์สินของประเทศไทยมีลักษณะเป็นระบบผสมผสานระหว่างระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินที่มุ่งเน้นการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนกับระบบที่มุ่งเน้นการตรวจหาความร่ำรวยโดยไม่ชอบดังกล่าวมาแล้ว

บุคคลนั้นเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งใดๆ ย่อมมี 2 ฐานะในบุคคลคนเดียว คือ ฐานะผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นตัวแทนของรัฐ มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ กับฐานะของประชาชนพลเมืองของรัฐที่ต้องทำมาหากิน ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นย่อมจะมีองค์ประกอบที่อาจทำให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้ คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว อำนาจหน้าที่ และการใช้ดุลพินิจ ซึ่งหากมีการใช้ดุลพินิจในอำนาจหน้าที่นั้นเบี่ยงเบนไปในทางที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ก็เป็นกรณีการทุจริตโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนทันที ซึ่งมาตรการที่จะช่วยป้องกันปัญหานี้ ในระดับสากลใช้กลไกการยื่นแสดงข้อมูลทรัพย์สินและผลประโยชน์ (ซึ่งหมายรวมถึงรายได้ด้วย) และเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสดงความโปร่งใส และพิสูจน์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ไม่ได้รับประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ควรได้จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้น และกฎหมายไทยก็กำหนดกลไกการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นด้วยการกำหนดให้มีการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งโดยทั่วไป หลักการของการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินตามกฎหมายไทย การวิเคราะห์ว่าการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเป็นการเพิ่มขึ้นโดยผิดปกติหรือไม่ จะมีการนำมูลค่าของทรัพย์สินนั้นมาพิจารณาร่วมกับรายได้ที่ผู้ยื่นได้รับในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งการตรวจสอบในกรณีเช่นนี้ควรจะแยกการตรวจสอบออกเป็น 2 ประเด็นคือ

1) การเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินนั้นเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผู้ยื่นมีรายได้เพียงพอกับมูลค่าของทรัพย์สินนั้นหรือไม่ ซึ่งแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ได้ออกแบบให้ผู้ยื่นแสดงวันที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น จึงเป็นกรณีจำเป็นที่ผู้ยื่นจะต้องแสดงแหล่งที่มาของรายได้ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีทรัพย์สินนั้นเพื่อพิสูจน์ว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นโดยมีที่มาจากรายได้ของผู้ยื่นนั่นเอง

2) การเปรียบเทียบแหล่งที่มาและจำนวนของรายได้ของผู้ยื่นระหว่างช่วงระยะเวลา ก่อนเข้ารับตำแหน่งกับช่วงระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งก่อนที่จะมีการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินนั้น โดยตรวจสอบว่ารายได้ มีความเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ หากผู้ยื่นมีรายได้ระหว่างดำรงตำแหน่งเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็เป็นเหตุอันควรที่จะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบต่อไปเพื่อป้องกันกรณี que ผู้ยื่นได้รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์มาโดยไม่ชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งแล้วมาเปลี่ยน

รูปเป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้เพื่อรองรับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นเมื่อถึงคราวต้องยื่นแสดงบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่ง

ดังนั้น การจะพิจารณามูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นกับรายได้ตามแบบ ภงด. ในปีภาษีก่อนหน้าวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีจึงไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าผู้ยื่น ไม่ได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จึงเป็นกรณีที่ต้องมีการกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายละเอียดของแหล่งที่มาและจำนวนของรายได้ทุกประเภทตามช่วงระยะเวลาสำคัญที่ผู้ยื่นควรจะต้องแสดง คือ แหล่งที่มาของรายได้ทุกประเภทในช่วงระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี ก่อนเข้ารับตำแหน่ง (เทียบเคียงกับกรณีของสหรัฐอเมริกา) ในช่วงตลอดระยะเวลาที่ผู้ยื่นดำรงตำแหน่ง และในช่วงระยะเวลาภายหลังการพ้นจากตำแหน่งนั้นอีก 1 ปี ด้วยเหตุผลที่ว่ารายได้มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับความเป็นไปของทรัพย์สินและหนี้สินอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์ในการตรวจหาความรั่วหายโดยมิชอบตามหลักแนวคิดเกี่ยวกับระบบตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งหมายรวมถึงการตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนตามทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของการใช้อำนาจตามหลักนิติรัฐ การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหนึ่งในการกระทำที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ยื่นแสดงเอกสารหลักฐานของแหล่งที่มาของรายได้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบทรัพย์สิน ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีเนื้อหาครบถ้วน ครอบคลุมการใช้อำนาจตรวจสอบจึงเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินอย่างยิ่ง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นกลไกหนึ่งที่ถูกคาดหวังว่าจะสามารถปราบปรามการทุจริตได้ด้วยการตรวจหาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบของบุคคล แล้วดำเนินการยึดทรัพย์ให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน แต่ผลการตรวจสอบบัญชีที่ผ่านมาปรากฏว่า มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติการณ์ยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบัญชีที่ยื่นแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนนับแสนบัญชี โดยการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบบัญชีฯ ทั้งหมดที่มีการยื่นแสดง เป็นการสร้างภาระให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ให้ต้องตรวจสอบบัญชีฯ จำนวนมหาศาลภายในระยะเวลาจำกัดและวัดผลงานในเชิงปริมาณจึงเป็นไปได้ยากที่กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าวจะเกิดประสิทธิผลตามที่คาดหวัง อีกทั้งยังขาดเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ได้ยื่นแสดง คือ การตรวจสอบเฝ้าระวังโดยสาธารณชนซึ่งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน หนี้สิน ตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของผู้ยื่นบัญชีฯ แก่สาธารณะ ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ และแจ้งข้อมูลเพิ่มเติมได้ แต่กฎหมายกลับกำหนด ให้บัญชีฯ ที่ได้ยื่นแสดงเปิดเผยได้เฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญอื่นๆ กลับสร้างเงื่อนไขในการเปิดเผยแก่สาธารณะซึ่งมีผลเป็นการลดทอนประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินลงมากพอสมควร ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในขั้นตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของรายได้ ทั้งที่การตรวจหาความรัวรายโดยมิชอบ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ จำเป็นต้องพิจารณาจากจำนวนหรือมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นกับรายได้ระหว่างดำรงตำแหน่งว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้ของผู้ยื่นทั้งในช่วงระยะเวลาก่อนเข้ารับตำแหน่ง และช่วงระหว่างการดำรงตำแหน่งจนถึงช่วงระยะเวลาภายหลังการพ้นจากตำแหน่งไปอีก 1 ปี มีความสำคัญในแง่ของการ

ตรวจสอบความชอบของแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นได้ ทั้งยังมีความสำคัญในแง่ของการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งในเชิงป้องกัน และปราบปรามด้วย แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกลับกำหนดไว้เพียงให้มีการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยกำหนดให้ผู้นับยื่นเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับรายได้เพียงสำเนาแบบ ภงด. ในรอบปีภาษีที่ผ่านมาเท่านั้น จึงไม่สามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ดังกล่าวมาวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนของ การตรวจสอบทรัพย์สิน โดยแบ่งตามประเด็นที่ได้มีการวิเคราะห์ปัญหา 3 กรณีดังต่อไปนี้

2.1 กรณีการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินเชิงคุณภาพ

ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ไม่ควรจะต้องเป็นกรณีที่บังคับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตรวจสอบบัญชีดังกล่าวทุกบัญชี แต่ควรมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการตรวจสอบตามลำดับความสำคัญของบัญชีๆ นั้นๆ เช่นเดียวกับข้อกำหนดในประมวลจริยธรรมสำหรับสมาชิกรัฐสภาของอังกฤษที่กำหนดให้มีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาที่ต่อเมื่อมีการร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาว่าสมาชิกในสังกัดไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ตามบทบัญญัติมาตรา 19 (6) ที่ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จึงทำให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยการจำแนกบัญชีๆ ที่ต้องตรวจสอบเป็นลำดับแรก กับบัญชีๆ ที่ต้องตรวจสอบเมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนดได้ ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติกฎหมายที่ควรแก้ไขปรับปรุงดังนี้

1) มาตรา 35 วรรค 4 ที่กำหนดการตรวจสอบบัญชีๆ กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ประธานกรรมการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของ

ทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว... ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ควรจะมีการปรับเปลี่ยนเป็น “ให้ประธานกรรมการจัดให้มีการประชุม คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของ บัญชีฯ ที่ต้องดำเนินการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

2) มาตรา 36 ที่กำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งว่า ใน กรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด พ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้นั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศรายงานผลการตรวจสอบ ดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

ควรจะมีการปรับเปลี่ยนเป็น “การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพราะเหตุที่บุคคลพ้นจากตำแหน่งหรือตาย และเป็นบัญชีฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ตรวจสอบ ในกรณีเข้ารับตำแหน่งแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบความ เปลี่ยนแปลงของรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศ รายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา”

นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 36 ให้มีวรรค 2 ความว่า “ในกรณีที่ บัญชีฯแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งของผู้ใดมีเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตรวจสอบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง ของรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศรายงานผล การตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา”

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้กับการตรวจสอบทรัพย์สินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 39 วรรค 2 จากเดิมที่กำหนดว่าให้นำ บทบัญญัติมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 35 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่มาใช้บังคับกับการแสดง การ ยื่น การรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่ จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลตามวรรคหนึ่ง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) โดยอนุโลม

ควรเพิ่มเติมเป็น “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 35 วรรคแรก วรรค 2 และวรรค 4 และมาตรา 36 วรรคแรก และวรรค 2 มาใช้บังคับกับการแสดง การยื่น การรับ การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง

และความเปลี่ยนแปลงของรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินของบุคคลตามวรรคหนึ่ง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) โดยอนุโลม”

2.2 กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยบัญชี

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นบุคคลสาธารณะโดยฐานะหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ เพราะมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะของรัฐ และด้วยเหตุที่เป็นผู้มีโอกาสใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นเช่นกัน โดยมีจุดมุ่งหมายของการตรวจสอบคือการสร้างความมั่นใจว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่นั้นๆ จะประพฤติปฏิบัติตนอย่างเหมาะสม และไม่กระทำการใดเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้ใดผู้หนึ่งจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหลักข้อนี้ ถือเป็นจริยธรรมขั้นสูงของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทุกคนต้องมีและเป็นเหตุจำเป็นที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจำเป็นต้องถูกแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัวเพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลรายได้ ทรัพย์สิน หนี้สิน ตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของผู้นั้น โดยองค์กรตรวจสอบและสาธารณชน

ดังนั้น จึงเห็นว่าสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องดังกล่าวตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) บทบัญญัติมาตรา 19 (8) เดิมกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยแก้ไขเป็น ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ “กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการตรวจสอบบัญชี”

2) บทบัญญัติมาตรา 35 วรรค 2 ซึ่งเดิม กำหนดให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาล หรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย

โดยแก้ไขเป็น “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตรวจสอบ ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยทั่วกัน เป็นระยะเวลาไม่เกิน... นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว”

3) ยกเลิกความมาตรา 41 วรรค 2 ที่กำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีการยื่นไว้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือการวินิจฉัยการกระทำความผิด หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แล้วเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 39 วรรค 2 ดังที่ได้กล่าวไว้ใน 5.1 แทน

2.3 กรณีการดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศไทยใช้ระบบตรวจสอบทรัพย์สินแบบผสมผสานระหว่างระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนที่มุ่งเน้นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้และผลประโยชน์ทางธุรกิจ กับระบบตรวจหาความรั่วรัวโดยไม่ชอบที่มุ่งเน้นการตรวจหาความรั่วรัวจากรายได้หรือทรัพย์สินที่ไม่สามารถอธิบายแหล่งที่มาโดยชอบตามกฎหมายได้ ซึ่งเมื่อความเปลี่ยนแปลงของรายได้มีผลสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินอย่างไม่สามารถแยกจากกันได้ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบแหล่งที่มา และความเปลี่ยนแปลงของรายได้ไปพร้อมกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายละเอียดของแหล่งที่มาและจำนวนของรายได้ทุกประเภทตามช่วงระยะเวลาสำคัญที่ผู้ยื่นควรจะต้องแสดงคือ แหล่งที่มาของรายได้ทุกประเภทในช่วงระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี ก่อนเข้ารับตำแหน่ง (เทียบเคียงกับกรณีของสหรัฐอเมริกา) ในช่วงตลอดระยะเวลาที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่ง และในช่วงระยะเวลาภายหลังการพ้นจากตำแหน่งนั้นอีก 1 ปี เพื่อป้องกันปัญหาการแปลงทรัพย์สินที่ได้รับมาโดยทุจริตในระหว่างดำรงตำแหน่งให้กลายเป็นทรัพย์สินที่เกิดจากรายได้เพื่อรองรับทรัพย์สินที่จะปรากฏเพิ่มขึ้นในบัญชีฯ ที่ต้องยื่นภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่งนั้น

ดังนั้น จึงควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้

1) มาตรา 33 วรรคแรก จากเดิมที่บัญญัติให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 32 ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีแสดงสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า...

ทั้งนี้ แก้ไขเป็น

(วรรคแรก) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 32 ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน และสำเนาหลักฐานแสดงแหล่งที่มาของรายได้ตามช่วงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(วรรคสอง) กรณีเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นสำเนาหลักฐานแสดงแหล่งที่มาของรายได้ทุกประเภทที่ได้รับในช่วงระยะเวลา 2 ปี ก่อนเข้ารับตำแหน่ง รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 2 ปีภยานั้นด้วย

(วรรคสาม) กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นสำเนาหลักฐานแสดงแหล่งที่มาของรายได้ทุกประเภทที่ได้รับตลอดช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของทุกรอบปีภาษีที่อยู่ในตำแหน่งนั้นด้วย

(วรรคสี่) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี ให้ยื่นสำเนาหลักฐานแสดงแหล่งที่มาของรายได้ทุกประเภทที่ได้รับในช่วงระยะเวลา 1 ปี หลังจากพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

(วรรคห้า) โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีแสดงสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า...

2) มาตรา 36 แก้ไขปรับปรุงตามที่ระบุในข้อ 5.1 ข้างต้น

แม้ว่าปัจจัยที่มีผลให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินกระบวนการให้เกิดประสิทธิผลในเชิงป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นจะมีหลายปัจจัยที่ประกอบกัน ทั้งในส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และในส่วนของสภาพแวดล้อมทางสังคมของประเทศ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัยที่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ ส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การมีบทบัญญัติกฎหมายที่รัดกุมชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้จริงลดโอกาสในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับใช้โดยไม่จำเป็น อาจช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบแก่ผู้ที่กระทำการทุจริตได้ ส่วนปัจจัยสำคัญอีกส่วนคือ ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้มีบทบาทในขับเคลื่อนความเป็นไปของสภาพแวดล้อมทางสังคมนั้น ต้องน้อมนำพระบรมราโชวาท แห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มาปรับใช้ ซึ่งมีใจความว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมืองและควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจไม่ให้เกิดความเดือนร้อนวุ่นวายได้”¹

¹ พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ ๖ ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอกีรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๒



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ ทองปุย. (2542). การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2555, 9 กันยายน). สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร. สำนักสอบบัญชี พี แอนด์ อี, สืบค้นจาก <http://www.108acc.com/index.php?mo=3&art=42019198>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2522). รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. ใน (โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์). (น. 29-33). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คริสฐา คาราสตร. (2548). ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- _____. (2550, 25 พฤศจิกายน). การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interest). *Public Law Net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย*, น. 2-2 ถึง 2-13 สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1166>
- จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. (2556). แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (*The Trend of Corruption in Thailand*). กรุงเทพมหานคร : สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จีระรัชการพิมพ์.
- ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, กุลลดา เกษบุญชู, ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2545). *การบริหารปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพมหานคร: น้าฝน การพิมพ์.
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2559, พฤษภาคม). สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. *เอกสารวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*, น. 2-6 สืบค้นจาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/may2559-4.pdf

- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). บุคคลสาธารณะ. *บทความทางวิชาการ วารสารจตุนิติ*,(). สืบค้นจาก http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b107%20jul_6_3.pdf
- ไทยรัฐออนไลน์. (2559). *ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด อดีตอธิบดีสรรพากร รวยผิดปกติ ฟ้องยึดทรัพย์เข้าหลวง*. สืบค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/792791>
- ชนยศ ชวะนิตย์. (2559). การขัดกันแห่งผลประโยชน์ Conflict of Interest: COI. *วารสาร มจร การพัฒนาสังคม*,1(1), 53.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ. *วารสารจตุนิติ*, สืบค้นจาก http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b102%20jul_6_1.pdf
- ธีรพงศ์ ยอดกุล. (2554). *มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.*
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *รายงานการวิจัยเรื่องจริยธรรมของนักการเมือง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.*
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2546). *ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.*
- นิลุบล สุขประเสริฐ. (2559, 26 ธันวาคม). ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest). *องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)*. สืบค้นจาก [http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20\(conflict%20of%20interest\)](http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20(conflict%20of%20interest))
- บรรเจิด สิงคนดี, นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ, เรวดี ขวัญทองยิ้ม. (2554). *ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to Privacy)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2547). *กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 - 3

- พิศิษฐ์ วงศ์เชิธรณา. (2552). *ความรับผิดชอบทางอาญฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะ ในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. (2554). *องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2559). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2559 (Corruption Perceptions Index 2016)* สืบค้นจาก <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-24-03-09-45/1197-2559>
- ลัดดา ผลชัยชนะ. (2557). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย good governance for university administration*. วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา, 8(2). สืบค้นจาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/EduAdm_buu/article/viewFile/30930/26673
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. บทความทางวิชาการ วารสารจตุรนิติ, (), 51.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วรวิทย์ สุขบุญ. (2551). *การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. : กรณีศึกษา นายรักเกียรติ สุขชนะ ร่ำรวยผิดปกติ*. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สันติเลิศ เพชรอาภรณ์. (2547). *ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร.
- สุภา พงศ์หลอพิศิษฐ์. (2554). *มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวที่เกิดจากการใช้โทรศัพท์และโทรสารในธุรกิจขายตรง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). *กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

สำนักงาน ป.ป.ช. (ม.ป.ป.). *ตำแหน่งสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ความรับผิดชอบตรวจสอบ ได้โดยการแสดงรายได้และทรัพย์สิน: คู่มือการวิเคราะห์กรอบกฎหมายสำหรับระบบ แสดงรายได้และทรัพย์สินของต่างประเทศ. นนทบุรี: สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช.*

สำนักงาน ป.ป.ช. (2557). *รายงานผลการตรวจสอบและปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2543 – 2557. นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช.*

อัครเดช สีผึ้ง. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิส่วนตัว : ศึกษากรณีการถ่ายภาพ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.*

อมรรัตน์ กุลสุจริต. (2559). บทที่ 8 ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี. *วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก*, 34(1), 210-216

อิสร์กุล อุณหเกตุ. (2558, 18 มีนาคม). คอร์รัปชัน ความโปร่งใส และกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของ ประชาชน. *สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย*, สืบค้นจาก https://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217

Black's Law Dictionary. Retrieved from: <http://thelawdictionary.org/corruption/>

Code of Conduct for Member of Parliament (United Kingdom)

Code of Conduct for Ministers (Singapore)

Isranews. (2559). *อัพเดท ชรก. รวยผดปทคิ 'ชาริต' รายที่ 13 ลุ้นอีก 2 ระดับบัก?.* สืบค้นจาก https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealt/45507-report_45507.html

Robin Theobald. (1990). *Corruption, Development and Underdevelopment* (e-book). Retrieved from : <http://www.palgrave.com/us/book/9780333433287>

The Ethics in Government Act (United State of America)

THAIPUBLICA กล้าพูดความจริง. (2558). *ป.ป.ช. แดงผลงาน 9 ปี ทำคดีจบ 2.6 หมื่นคดี ลุย ทูจริตขายข้าว G to G ลี้อตสาม เตรียมสรูปสำนวนคดี โกง VAT-ฟัดซอล.* สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2015/10/nacc-30/>



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560) ข้อ 4 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 32 ได้แก่

- 1) กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- 2) เมืองพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา
- 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) เทศบาลนคร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล
- 5) เทศบาลเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล (ยกเลิตำแหน่งเลขานุการ และที่ปรึกษาฯ ตามประกาศฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560)
- 6) เทศบาลตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี (ยกเลิตำแหน่งเลขานุการ และที่ปรึกษาฯ ตามประกาศฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560)
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล (ยกเลิตำแหน่งเลขานุการ ตามประกาศฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560)



ภาคผนวก ข

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบราชสันตติวงศ์

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (ประกาศ ณ วันที่ 12 กรกฎาคม 2555) ได้กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ดังนี้

- 1) ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
- 2) ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- 3) คณะกรรมการธุรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- 4) อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ
- 5) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 6) ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล
- 7) ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสอบสวนกลาง
- 8) ผู้บัญชาการ สำนักตรวจคนเข้าเมือง
- 9) ผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค
- 10) ผู้บังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล (ยกเลิก)*
- 11) ผู้บังคับการตำรวจจราจร
- 12) ผู้บังคับการตำรวจนครบาล
- 13) ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล
- 14) ผู้บังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ
- 15) ผู้บังคับการอารักขาและควบคุมฝูงชน (ยกเลิก)*
- 16) ผู้บังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (ยกเลิก)*
- 17) ผู้บังคับการปราบปราม
- 18) ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง
- 19) ผู้บังคับการตำรวจรถไฟ
- 20) ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว
- 21) ผู้บังคับการตำรวจน้ำ
- 22) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 23) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

- 24) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
- 25) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ในวงราชการ
- 26) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
- 27) ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี
- 28) ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ยกเล็ก)*
- 29) ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง
- 30) ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- 31) ผู้บังคับการอำนวยการ ตำรวจภูธรภาค (ยกเล็ก)*
- 32) ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค
- 33) ผู้บังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัด
- 34) สรรพากรภาค
- 35) สรรพากรพื้นที่
- 36) ผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตภาค
- 37) สรรพสามิตพื้นที่
- 38) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
- 39) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรกรุงเทพ
- 40) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
- 41) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบ้ง
- 42) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ
- 43) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง
- 44) ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรภาค
- 45) นายด่านศุลกากร

* หมายเหตุ ข้อ 10) ข้อ 15) ข้อ 16) ข้อ 28) และข้อ 31) ถูกยกเลิกตามความในประกาศ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 ข้อ 1

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (ประกาศฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557) (ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2557) กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม ดังนี้

- 46) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- 47) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- 48) อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- 49) อธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- 50) อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน
- 51) อธิการบดีมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์
- 52) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
- 53) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง
- 54) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งกรุงเทพใต้
- 55) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรี
- 56) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา
- 57) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญากรุงเทพใต้
- 58) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาธนบุรี
- 59) อธิบดีผู้พิพากษาศาลภาษีอากรกลาง
- 60) อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง
- 61) อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง
- 62) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง
- 63) อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
- 64) อธิบดีผู้พิพากษาศาล

- 65) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด (เฉพาะผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งที่ศาลจังหวัดและปฏิบัติราชการที่ศาลจังหวัดอย่างแท้จริงเท่านั้น ไม่หมายความรวมถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดแต่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติราชการประจำสำนักศาลยุติธรรม)
- 66) อธิบดีอัยการภาค/ อธิบดีอัยการ
- 67) อัยการจังหวัด ได้แก่ พนักงานอัยการ ซึ่งปฏิบัติราชการในตำแหน่งอัยการจังหวัด ณ สำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด และสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด**
- 68) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
- 69) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในกรุงเทพฯ
- 70) ผู้อำนวยการทัณฑสถาน
- 71) ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ
- 72) ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง
- 73) ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด
- 74) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

** หมายเหตุ ข้อ 67) แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558
ประกาศ ณ วันที่ 5 มีนาคม 2558

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (ประกาศฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558) (ประกาศ ณ วันที่ 5 มีนาคม 2558) กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม ดังนี้

- 75) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานภาค
- 76) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวง
- 77) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (ประกาศฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 (ประกาศ ณ วันที่ 26 ธันวาคม 2559) กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม ดังนี้

- 78) กรุงเทพมหานคร ได้แก่
 - (1) รองปลัดกรุงเทพมหานคร
 - (2) หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
 - (3) ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล
 - (4) ผู้อำนวยการสำนักการแพทย์
 - (5) ผู้อำนวยการสำนักอนามัย
 - (6) ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา
 - (7) ผู้อำนวยการสำนักการโยธา
 - (8) ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ
 - (9) ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม
 - (10) ผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว

- (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) ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ด้านการตรวจราชการ) ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค หรือ ตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น***

(3) ผู้อำนวยการสำนักไต่ส่วนการทูตภาคการเมือง ผู้อำนวยการสำนักไต่ส่วนการทูตภาครัฐ ผู้อำนวยการสำนักไต่ส่วนการทูตภาครัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเลขธิการ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ และผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

81) ศาลอุทธรณ์ ได้แก่

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

82) ศาลชั้นต้น ได้แก่

- (1) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

83) สำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่

- (1) รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

84) กระทรวงกลาโหม

85) กระทรวงการคลัง

86) กระทรวงการต่างประเทศ

87) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

- 88) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 89) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 90) กระทรวงคมนาคม
- 91) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 92) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- 93) กระทรวงพลังงาน
- 94) กระทรวงพาณิชย์
- 95) กระทรวงมหาดไทย
- 96) กระทรวงยุติธรรม
- 97) กระทรวงแรงงาน
- 98) กระทรวงวัฒนธรรม
- 99) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 100) กระทรวงศึกษาธิการ
- 101) กระทรวงสาธารณสุข
- 102) กระทรวงอุตสาหกรรม

*** หมายเหตุ ข้อ 80) (2) แก้ไขเพิ่มเติมตามความในประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ๗
ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 ข้อ 2

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (ประกาศฉบับที่ 5) พ.ศ. 2560 (ประกาศ ณ วันที่ 27 มีนาคม 2560) กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม ดังนี้

- 103) สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดรัฐ ได้แก่
 - (1) รองอธิการบดี
- 104) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐ ได้แก่
 - (1) รองอธิการบดี
- 105) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่
 - (1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
 - (2) ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
- 106) เทศบาลนคร
- 107) เทศบาลเมือง
- 108) เทศบาลตำบล
- 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 (สบ7)
- (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



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวธารทิพย์ ถาวรพล
วัน เดือน ปีเกิด	24 พฤศจิกายน 2531
สถานที่เกิด	อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2554 เนติบัณฑิตไทย 2559
สถานที่ทำงาน	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ

