

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



นางสาวสุริศา ม่วงเรือง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Submission of Property and Debt List to the National  
Anti-Corruption Commission**

**Miss Surisa Maungruang**



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** การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
**ชื่อและนามสกุล** นางสาวสุริศา ม่วงเรือง  
**วิชาเอก** กฎหมายมหาชน  
**สาขาวิชา** นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คั่นคว่ำอิสระ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการสำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

**ผู้ศึกษา** นางสาวสุริศา ม่วงเรือง **รหัสนักศึกษา** 2594001113 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ **ปีการศึกษา** 2560

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การทุจริตคอร์รัปชัน กระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย และตามกฎหมายต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหลักเกณฑ์และวิธีการในปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความเหมาะสมและสามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร ใช้ข้อมูลจากเอกสารเป็นหลักในการวิจัย อันได้แก่ เอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และมติของคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เอกสารที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ อาทิเช่น วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี บทความ วารสาร ตลอดจนข้อมูลสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา พบว่า การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการที่มุ่งหมายให้เกิดความโปร่งใสในการดำรงตำแหน่งสาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งในการกำหนดช่วงระยะเวลาหรือความถี่ในการยื่นบัญชี รวมถึงรูปแบบ และหลักเกณฑ์ในการแสดงรายการทรัพย์สินอื่นที่ยากต่อการพิสูจน์ถึงความมีอยู่จริงจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การไม่สร้างภาระจนเกินความจำเป็นแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นและเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิผลที่ทางราชการจะได้รับ ดังนั้น ช่วงระยะเวลาสำหรับการยื่นบัญชีควรจะต้องยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยในระหว่างการดำรงตำแหน่ง หากมีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สิน ไปจากที่ยื่นไว้เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เช่น เพิ่มขึ้น ลดลง เกิดขึ้นใหม่ และสิ้นสุดลง ให้ยื่นความเปลี่ยนแปลงนั้นทันที ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดอัตราร้อยละของความเปลี่ยนแปลงที่ต้องยื่นแสดงด้วย และไม่จำเป็นต้องตรวจสอบทุกบัญชีหรือทุกการเปลี่ยนแปลงที่ยื่นแสดง รวมทั้งออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นแสดงรายการทรัพย์สินอื่น โดยกำหนดเอกสารหลักฐานและรายละเอียดที่จำเป็นต้องแจ้ง เช่น แหล่งที่มาของทรัพย์สิน รวมถึงกำหนดแบบฟอร์มสำหรับแสดงรายการทรัพย์สินอื่นโดยเฉพาะ โดยนำแนวทางการตรวจสอบของสาธารณรัฐจอร์เจีย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มาปรับปรุงใช้ให้เหมาะสม

**คำสำคัญ** การยื่นบัญชี รายการทรัพย์สินและหนี้สิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ



**Independent Study title:** Submission of Property and Debt List to the National Anti-Corruption Commission

**Author:** Miss Surisa Maungruang **ID:** 2594001113 **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Paninee Kitporkha, Associate Professor;

**Academic year:** 2017

### **Abstract**

The independent study aimed to examine importance of problems about property and debt lists of state officials and investigate concepts and theories regarding the property and debt audit, corruption, processes, principles and methods of property and debt audit in Thailand and according to foreign laws. Data were collected to analyze problems and obstacles of submission of property and debt list according to the current principles and methods to find guidelines of improving laws and submission of the property and debt lists that are suitable and effectively enforceable.

This independent study is a qualitative research with a documentary research method. Data from documents were mainly employed in the study including primary data i.e. the Constitution of the Kingdom of Thailand, acts, notices, regulations, orders and resolutions of the National Anti-Corruption Commission and other relevant documents and secondary data including theses, research studies, reports, annual overall operations reports, articles, journals as well as related statistical data.

The findings reveal that the submission of property and debt list is a measure with aims of transparency in maintaining a public position of politically exposed persons and state officials. To define term or frequency of submission as well as formats and principles of property demonstration that is difficult to prove its existence is essential. Nevertheless, it is necessary to recognize worthiness that is not constructing too many burdens to submitters and auditors especially in terms of efficiency the government would receive. Hence, the period of account submission is that it should be performed when taking or leaving the position and upon the service, in case of changes in properties or debts from the initially submitted ones when taking the position such as increasing, decreasing, obtainment or termination, such changes should be immediately submitted. It is required to determine rate of change to be submitted and there is no need to audit every account or change that is submitted. Additionally, a notice on specification of principles of other property submission should be issued by defining evidences and details to be informed such as source of properties as well as specific property submission form. A guideline of auditing of the Republic of Georgia, the United States of America and England can be modified and implemented in a suitable manner.

**Keywords:** Submission of Property, National Anti-Corruption Commission

## กิตติกรรมประกาศ

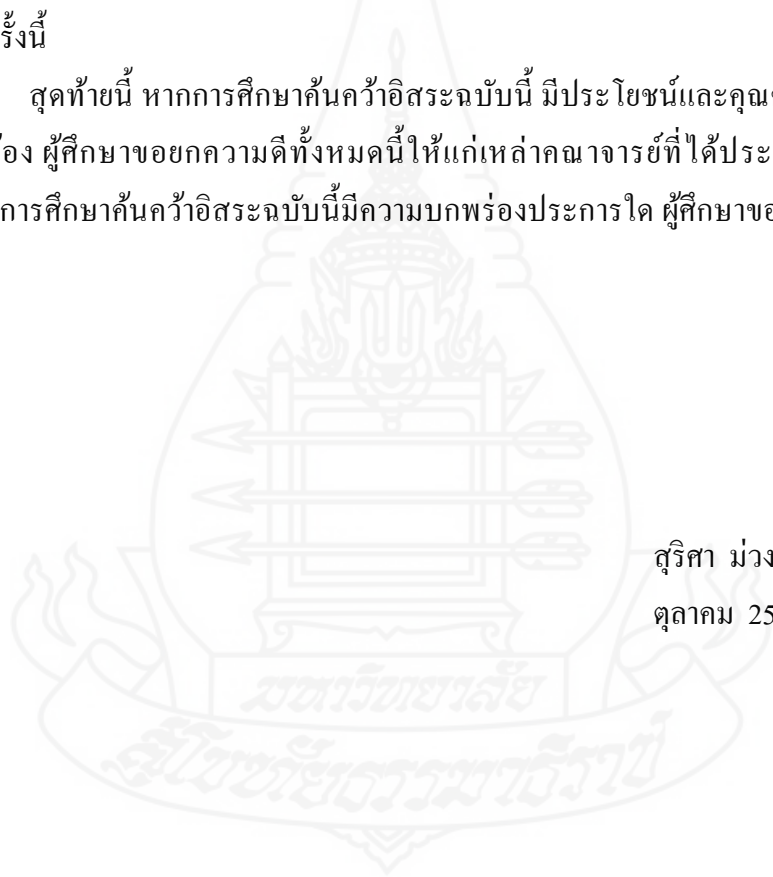
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้คงไม่อาจสำเร็จลุล่วงลงได้ หากปราศจากความเมตตาจากท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ภานินี กิจพอคำ อาจารย์ที่ปรึกษา และท่านอาจารย์ซึ่งร่วมเป็นกรรมการสอบอีก 2 ท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำ คำชี้แนะเกี่ยวกับรายละเอียด แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และแหล่งข้อมูลในการค้นคว้า จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จจนเป็นรูปเล่มได้

ผู้ศึกษาขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่คอยช่วยอำนวยความสะดวกในการสืบค้นข้อมูลและค้นหาตำราหนังสือเพื่อนำมาประกอบการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาขอขอบคุณดีทั้งหมดนี้ให้แก่เหล่าคณาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชา แต่ถ้าหากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุริศา ม่วงเรือง

ตุลาคม 2561



## สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย .....  | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....   | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ .....  | ฉ    |
| บทที่ 1 บทนำ .....   | 1    |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....  | 1    |
| 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....  | 6    |
| 3. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา .....  | 7    |
| 4. ขอบเขตของการศึกษา .....   | 7    |
| 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....   | 8    |
| 6. ระเบียบวิธีการศึกษา .....   | 8    |
| บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ..... | 9    |
| 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ .....  | 9    |
| 1.1 ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 .....                              | 9    |
| 1.2 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 .....   | 11   |
| 1.3 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 .....   | 11   |
| 1.4 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 .....   | 12   |
| 2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....                               | 13   |
| 2.1 หลักนิติรัฐ .....  | 14   |
| 2.2 หลักนิติธรรม .....   | 15   |
| 2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ .....  | 17   |
| 2.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ .....  | 18   |
| 3. หลักธรรมาภิบาล .....  | 19   |
| 3.1 หลักประสิทธิผล .....   | 19   |
| 3.2 หลักประสิทธิภาพ .....  | 19   |
| 3.3 หลักการตอบสนอง .....   | 19   |
| 3.4 หลักการรับผิดชอบ .....   | 19   |
| 3.5 หลักความโปร่งใส .....  | 19   |

## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า |
|--|------|
| 3.6 หลักการมีส่วนร่วม.....   | 20   |
| 3.7 หลักการกระจายอำนาจ.....  | 20   |
| 3.8 หลักนิติธรรม.....  | 20   |
| 3.9 หลักความเสมอภาค.....   | 20   |
| 3.10 หลักมุ่งเน้นจันทามติ.....   | 20   |
| 4. แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบุคคลสาธารณะ.....  | 20   |
| 4.1 ประโยชน์สาธารณะ.....   | 20   |
| 4.2 บุคคลสาธารณะ.....  | 22   |
| 5. ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ.....                           | 23   |
| 5.1 ที่มาของทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....   | 23   |
| 5.2 องค์ประกอบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....  | 24   |
| 5.3 รูปแบบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์.....  | 25   |
| 5.4 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์<br>ในต่างประเทศ.....                | 26   |
| 6. แนวความคิด “ความเชื่อถือและไว้วางใจในบทบาทและหน้าที่ของบุคคล<br>ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ”..... | 26   |
| 7. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล.....  | 27   |
| 8. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน.....   | 29   |
| 8.1 ความหมายของทุจริต คอร์รัปชัน.....  | 29   |
| 8.2 พัฒนาการของการคอร์รัปชัน.....  | 30   |
| 8.3 สมการคอร์รัปชัน.....   | 30   |
| 8.4 รูปแบบของการทุจริต.....  | 32   |
| 8.5 สาเหตุของการทุจริต.....  | 32   |
| 8.6 สาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย.....   | 33   |
| 8.7 การอุดช่องว่างของกฎหมาย.....   | 34   |

สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า |
|---|------|
| 9. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน .....                             | 35   |
| 9.1 ประเภทของการตรวจสอบทรัพย์สิน .....  | 35   |
| 9.2 หลักในการกำหนดระบบการตรวจสอบทรัพย์สิน .....                                   | 37   |
| 9.3 การกำหนดผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน .....                       | 38   |
| 9.4 การกำหนดรูปแบบที่ต้องแสดงในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน .....                    | 39   |
| 9.5 แนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินตามแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน .....                   | 39   |
| 9.6 ขอบเขตของการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบ<br>แสดงรายได้และทรัพย์สิน ..... | 40   |
| บทที่ 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ .....        | 42   |
| 1. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายไทย .....                                | 42   |
| 1.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอดีต .....                                     | 42   |
| 1.2 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน .....                                 | 48   |
| 2. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายต่างประเทศ .....                         | 61   |
| 2.1 สาธารณรัฐจอร์เจีย .....   | 61   |
| 2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา .....  | 70   |
| 2.3 ประเทศอังกฤษ .....  | 77   |
| บทที่ 4 วิเคราะห์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน .....                  | 84   |
| 1. ช่วงระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน .....                  | 86   |
| 2. การแสดงรายการทรัพย์สินอื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน .....           | 94   |
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....   | 101  |
| 1. บทสรุป .....   | 101  |
| 2. ข้อเสนอแนะ .....   | 105  |
| บรรณานุกรม .....  | 108  |
| ประวัติผู้ศึกษา .....   | 114  |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตเป็นปัญหาสากลที่ทุกประเทศล้วนให้ความสำคัญ รวมทั้งประเทศไทยก็ได้พยายามแก้ปัญหาการทุจริตในระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง สิ่งสำคัญในการต่อสู้กับการทุจริต คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีผลโดยตรงในส่วนนี้ เพราะหากกฎหมายไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจนย่อมทำให้ความพยายามที่จะป้องกันการทุจริตไม่เป็นไปตามวิถีทางที่ควรจะเป็น

การทุจริตในประเทศไทยอาจจำแนกออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่<sup>1</sup>

(1) การทุจริตในระดับชาติ หรือการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นรูปแบบการทุจริตที่นักการเมืองใช้อำนาจทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติที่ได้มาจากความไว้วางใจของประชาชนเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย แก้ไขระเบียบ ข้อบังคับและนโยบาย โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และตีความกฎหมายให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง และพวกพ้อง เพื่อให้การกระทำการทุจริตกลายเป็นสิ่งที่ชอบธรรม

(2) การทุจริตในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้บริการต่างๆ ของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติก็เกิดการทุจริตในท้องถิ่นมากขึ้นเช่นเดียวกัน เช่น การทุจริตด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม โดยเฉพาะการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงาน ทำให้มีโอกาสเข้าแทรกแซงการทำงานในขั้นตอนต่างๆ ได้ และอาศัยโอกาสขณะที่ตนเองดำรงตำแหน่งใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง และจะเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้เกี่ยวข้องแต่เพียงการใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาลและอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาบุคคลในหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระด้วย

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564), หน้า 7-8

จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ได้ง่าย การทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องและรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าจะได้มีการพยายามสร้างกลไกเข้าไปกำกับดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ตลอดเวลา โดยการสร้างองค์กรต่างๆ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518<sup>2</sup> เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อย่างไรก็ตามก็ติดลบพบว่าหน่วยงาน ป.ป.ป. นั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้เท่าที่ควร ซึ่งเกิดจากปัญหาหลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีเพียงการชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาแล้วแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยหรือแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินการในฐานะพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง หลังจากนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะสร้างกลไก หรือองค์กรพิเศษในการรับผิดชอบแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งหลังจากนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติลงไว้ซึ่ง “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>3</sup>

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ

<sup>2</sup> นิยม รัฐมฤต, บทความเรื่อง ป.ป.ป., สถาบันพระปกเกล้า, จาก<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9B%E0%B8%9B%E0%B8%9B>.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234



ยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (Listing of Assets and Liabilities) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมชอบโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความโปร่งใสให้แก่ระบบการเมืองและราชการ ป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นมาตรการเสริมในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต โดยดำเนินการเอาากับทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือร่ำรวยผิดปกติ ทั้งยังเป็น การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นด้วย จากข้อมูลการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปี พ.ศ. 2554<sup>4</sup> ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 9,888 บัญชี บัญชีคงค้างที่ยกมา จำนวน 49,093 บัญชี รวมบัญชีที่ต้องตรวจสอบทั้งสิ้น 58,981 บัญชี ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จ จำนวน 12,148 บัญชี เรื่องที่ส่งให้ศาลวินิจฉัยว่าอาจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ มีจำนวน 3 ราย<sup>5</sup> ในปี พ.ศ. 2555<sup>6</sup> ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 25,924 บัญชี บัญชีคงค้างที่ยกมา จำนวน 46,833 บัญชี รวมบัญชีที่ต้องตรวจสอบทั้งสิ้น 72,757 บัญชี

<sup>4</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2554, หน้า 175

<sup>5</sup> วรวิทย์ สุขบุญ, นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช., โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย, หน้า 50

<sup>6</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2555, หน้า 95



ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จ จำนวน 48,051 บัญชี ส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัยกรณีจิงใจ จำนวน 2 ราย ในปี พ.ศ. 2556<sup>7</sup> ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 64,041 บัญชี บัญชีคงค้างที่ยกมา จำนวน 24,706 บัญชี รวมบัญชีที่ต้องตรวจสอบทั้งสิ้น 88,747 บัญชี ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จ จำนวน 40,009 บัญชี ส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัยกรณีจิงใจ จำนวน 2 ราย ในปี พ.ศ. 2557<sup>8</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อดำเนินคดีในกรณีจิงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีเป็นเท็จ จำนวนทั้งสิ้น 48 คดี แม้แต่เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และร่ำรวยผิดปกติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2558 มีเพียง 5 เรื่องเท่านั้น<sup>9</sup> เมื่อเทียบกับสัดส่วนจำนวนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้รับไว้ตรวจสอบในแต่ละปีนับหมื่นบัญชี ถือได้ว่าผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีผลสัมฤทธิ์ น้อยมาก ทั้งในด้านของความคุ้มค่า และด้านประโยชน์สาธารณะ ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจำนวนมากที่ต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินเพียงหลักร้อยคน และกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบที่ยังไม่เหมาะสม ทำให้การทำงานไม่สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงคุณภาพได้ ปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ กระบวนการ ขั้นตอนในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ผ่านมามาตั้งแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้ ได้กำหนดกรณีที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป ส่งผลให้ปริมาณ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเข้าสู่ระบบการตรวจสอบและมียอดค้างตรวจสอบหลายหมื่น บัญชี ในขณะที่ด้วยกันหลักเกณฑ์ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินอื่น เช่น พระเครื่อง ทองคำ แหวน เพชร ฯลฯ ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนชัดเจนดังเช่นทรัพย์สินประเภท ยานพาหนะ ที่ดิน ฯลฯ ในการแสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงกำหนดให้แนบสำเนาหลักฐาน หรือภาพถ่ายพร้อมบัญชีแสดงรายละเอียดและมูลค่าของทรัพย์สินแต่ละชิ้น ซึ่งอาจเป็นมูลค่า

<sup>7</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2556, หน้า 67

<sup>8</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2557, หน้า 60

<sup>9</sup> สำนักงาน ป.ป.ช. “9 ปี”, ผลการดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. 2549-2558, หน้า 85-89

ปัจจุบันหรือมูลค่าขณะที่ได้มาของทรัพย์สินนั้น<sup>10</sup> รายการทรัพย์สินอื่นนั้นถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ยากต่อการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของที่แท้จริงและยากต่อการประเมินมูลค่าเป็นอย่างมาก ทำให้การตรวจสอบไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงคุณภาพ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ก็ยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2561 โดยได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินไว้ในหมวด 5 มาตรา 102 ในการดำเนินการตามมาตรา 28(3) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป (5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป (6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป (7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ถึงแม้ตามมาตรา 105 วรรคสาม จะได้ยกเลิกการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีไปแล้วก็ตาม โดยได้กำหนดให้ตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) และ (9) ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งตามมาตรา 102 (4) (5) (6) (7) (8) และตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด นอกจาก (1) ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งนั่นก็หมายความว่ายังมีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกมากมายหลายหมื่นบัญชี ยกตัวอย่าง ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กร

<sup>10</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน”, 2558, หน้า 51,56

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากถึง 7,852 แห่ง<sup>11</sup> แบ่งเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 30 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 178 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 2,233 แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล 5,333 แห่ง องค์กรปกครอง ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) จำนวน 2 แห่ง นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งอื่นๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกจำนวนมากมาย หลายตำแหน่ง เมื่อมาคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า ประโยชน์ส่วนรวม หรือแนวคิดประโยชน์สาธารณะ และไม่สร้างภาระจนเกินความจำเป็นต่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเจ้าหน้าที่ผู้มี หน้าที่ในการตรวจสอบมากจนเกินไป มาตรการและหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์เชิงคุณภาพในการป้องปรามการทุจริตของผู้ใช้อำนาจรัฐได้อย่างมี ประสิทธิภาพหรือไม่ ต้องใช้ทรัพยากรบุคคลในการตรวจสอบจำนวนเท่าไรถึงจะเพียงพอต่อปริมาณ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แม้ว่ากรยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะเป็นมาตรการที่มีความมุ่งหมาย เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันก็จริง แต่มาตรการนั้นก็ต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม สมควรที่จะต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า และผลสัมฤทธิ์ที่รัฐจะได้รับอย่างแท้จริง จึงควรศึกษา ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมาตรการการยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรการในการยื่นแสดงทรัพย์สินอื่น ที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เกิดความคุ้มค่าและเกิด ประโยชน์กับสาธารณะอย่างแท้จริง

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐ
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการ ทุจริตคอร์รัปชัน
- 2.3 เพื่อศึกษากระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

<sup>11</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560 สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2561 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>

2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหลักเกณฑ์และวิธีการในปัจจุบัน

2.5 เพื่อสรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความเหมาะสมและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 3. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา

3.1 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) และ (9) ยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 102 (4) (5) (6) (7) (8) กำหนดให้ยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเหมาะสม และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการตรวจสอบต่อระบบราชการหรือไม่

3.2 การแสดงรายการทรัพย์สินประเภททรัพย์สินอื่นที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนมีความชัดเจน และสามารถพิสูจน์ความมืออยู่จริงได้เพียงใด

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเฉพาะการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ศึกษาแนวคิดต่างๆ และเปรียบเทียบกับกรตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐ

5.2 ทำให้เข้าใจแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการทุจริตคอร์รัปชัน

5.3 ทำให้ทราบถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

5.4 ทำให้ทราบปัญหาของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหลักเกณฑ์และวิธีการในปัจจุบัน

5.5 เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความเหมาะสมและสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 6. ระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกาศระเบียบ และมติต่างๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ วารสารต่างๆ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ก็ย่อมมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ โดยเฉพาะนักการเมืองซึ่งอาสาเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือข้าราชการระดับสูงซึ่งใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน จึงได้สร้างระบบการตรวจสอบการทุจริต โดยกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐให้รัดกุมและตรวจสอบได้จริง<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการสร้างความโปร่งใสให้กับระบบการเมืองและระบบราชการ และเป็นการป้องกันการทุจริต ซึ่งการตรวจสอบนั้นมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการใช้อำนาจนั้น จึงจำเป็นต้องค้นหาจุดที่เหมาะสมในการตรวจสอบการใช้ อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันกับการ อยู่ในขอบเขตของการดำเนินการโดยไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลนั้นๆ จนเกินสมควร ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

##### 1.1 ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 การควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการประจำ อาศัยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ได้ผลเท่าที่ควรบรรศักดิ์ อูวรรณ โณ ได้ให้เหตุผลว่ากระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญายังไม่ได้ผลเท่าที่ควรอันเนื่องมาจาก (1) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียนหรือฟ้องร้องหรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้คิดด้วยกันทั้งสิ้น

---

<sup>12</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552, หน้า 339



กรณีที่เกิดการลงโทษผู้กระทำผิดได้อาจเนื่องมาจากการที่ฝ่ายผู้ให้สินบนให้ไปแล้วแต่ผู้รับไม่ดำเนินการให้ จึงกล่าวหาผู้รับสินบน ดังกรณีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาฎีกา ที่ 948/2510 ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องพลเอก สุรจิต จารุเศรณี กับพวก เป็นจำเลยว่ามีความผิดตามมาตรา 149 ของประมวลกฎหมายอาญา (2) ตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถือว่าการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังจนเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยกฎหมายก็ยกประโยชน์ให้จำเลย ดังนั้นในคดีทุจริตที่ส่วนมากผู้เสียหายก็ย่อมทำผิดอยู่ การหาพยานหลักฐานยาก การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติ จึงมักปรากฏว่าได้พยานหลักฐานไม่ชัดเจนพอที่จะเอาผิดต่อผู้ทุจริตได้ (3) ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะเอาผิดนับว่าเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลสูง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ (4) การกระทำบางอย่างของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ตอบแทนจากการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยชอบ หรือเรียกว่า สินน้ำใจ หรือกินตามน้ำ การกระทำเช่นนี้ไม่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้เป็นความผิดเพราะมิใช่เป็นการรับสินบน อันจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 กล่าวคือ ความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงานรับสินบน นอกจากผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดาแล้ว ยังต้องมีเจตนาพิเศษคือ เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในการกระทำหรือไม่กระทำอย่างไรในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่อีกด้วย แต่การรับสินน้ำใจ หรือกินตามน้ำขาดเจตนาพิเศษดังกล่าว เพราะในขณะที่กระทำการตามหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความสุจริตใจ มิได้หวังสิ่งตอบแทน เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้กระบวนการทางอาญาในกรณีปกติเพื่อเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริต จึงมีตัวอย่างให้เห็นน้อยมาก ได้มีผู้ทำการศึกษาสถิติคดีอาญาประเภททุจริตที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500-2533 พบว่ามีเพียงปีละไม่เกิน 5 คดีในศาลฎีกา ส่วนศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ปีละไม่เกิน 20 คดี และสัดส่วนในการพิพากษายกฟ้องประมาณ ร้อยละ 50 ของจำนวนคดีทั้งหมด ข้อเท็จจริงเหล่านี้ แสดงให้เห็นเด่นชัดว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในกรณีปกติไม่อาจนำมาใช้ป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>13</sup>

<sup>13</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)”, กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2538

## 1.2 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

โกวิท ภัยสนันท์ และคณะได้กล่าวไว้ว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อสร้างกฎกติกาและบรรทัดฐานสังคมใหม่เป็นตัวบังคับที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปลี่ยนรากฐานและทิศทางสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้านหลักๆ ที่ครอบคลุม (1) การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพบุคคลมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านกระบวนการยุติธรรม การได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐ และการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและข้าราชการประจำ (2) การปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารที่เน้นความสำคัญของเนื้อหา โครงสร้างและบรรทัดฐานพฤติกรรมของหลักการประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองและการบริหารสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายทางการเมือง การพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นและสังคมในขอบเขตที่กว้างขึ้น รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) การกระจายผลประโยชน์ของสังคมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งโดยผ่านกลไกและกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การสร้างกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เน้นความสำคัญของการรับบริการที่ดีและครอบคลุมด้านที่จำเป็นจากรัฐ เพื่อส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตของประชาชน และการสร้างดุลยภาพบทบาทและอำนาจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือตลาดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เห็นถึงความจำเป็นของการพัฒนากลไกสถาบันรูปแบบใหม่ ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านบริหารที่เกื้อกูลต่อวัฒนธรรมและค่านิยมประชาธิปไตยในสังคมไทยในอนาคต ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย การปรับปรุงให้การบริหารกิจการของรัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีประสิทธิภาพ ซื่อสัตย์สุจริตและโปร่งใส มีความเป็นธรรมและเกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศและประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>14</sup>

## 1.3 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา (2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้ง

<sup>14</sup> โกวิท ภัยสนันท์ และคณะ, *การพัฒนาองค์กรและการเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช.*, กรุงเทพฯ:สำนักงาน ป.ป.ช. มิสเตอร์กอบปี, 2546



ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด (5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย (7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ

#### 1.4 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยัง

ไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตาม (1)-(3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมามีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมือง ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐจากประชาชนและองค์กรอิสระ ซึ่งหนึ่งในองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีมาตรการพิเศษตามรัฐธรรมนูญที่มุ่งไปยังทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อำนาจรัฐเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือประชาชน การใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำเป็นที่มาของการได้รับผลประโยชน์ที่มีขอบ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีจุดกำเนิดสืบเนื่องมาจากผู้ที่มีอำนาจในการบริหารปกครองประเทศใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศที่ไม่ถูกต้อง แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องของตน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้สร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจรัฐโดยให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

## 2.1 หลักนิติรัฐ (Legal State)

เป็นแนวความคิดที่มีการพัฒนาและเป็นที่ยอมรับในเยอรมัน มีการใช้คำนี้เป็นครั้งแรกใน ค.ศ.1819 ในหนังสือของคาร์ล ซี โอดอร์ เวลค์เกอร์ (Carl Theodor Welcker) ทั้งนี้ได้มีผู้เสนอแนวคิดนิติรัฐ คือ โจฮัน ฟิคเต้ (Johann Fichte, ค.ศ. 1762-1814) ได้เสนอแนวคิดว่ากฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม และรัฐต้องปกครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยมีองค์กรอิสระที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของความหมายของนิติรัฐในระยะแรกยังไม่ตรงกันมากนัก แต่มีแนวโน้มไปในทางที่ถือว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายแห่งเหตุผล และรัฐขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจอธิปไตยมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และต้องมีองค์กรกลางกำกับดูแล ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้สรุปแนวคิดของหลักนิติรัฐในช่วงต้นว่ามีหลัก 3 ประการ คือ 1) กฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออื่นใดในการปกครอง 2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมีจำกัดไว้แน่นอน และ 3) ศาลมีอิสระในการพิจารณา ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง<sup>15</sup>

หลักนิติรัฐ ในทางวิชาการสามารถแยกพิจารณาได้ทั้งในแง่ของรูปแบบและในแง่ของเนื้อหา โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>16</sup>

### 2.1.1 ในแง่ของรูปแบบ หลักนิติรัฐในแง่ของรูปแบบจะประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ คือ

- 1) หลักการแยกอำนาจ
- 2) หลักการที่ว่า กฎหมายตามรูปแบบย่อมผูกมัดอำนาจรัฐ
- 3) หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล
- 4) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ

มาตรการของรัฐ

### 2.1.2 ในแง่ของเนื้อหา หลักนิติรัฐในแง่ของเนื้อหาจะประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ

- 1) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของประชาชน

<sup>15</sup> สุนทร มณีสวัสดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*, (หน่วยที่ 4), นิติธรรมและนิติรัฐ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554, หน้า 4-14

<sup>16</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *“กฎหมายรัฐธรรมนูญ”*, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 308

2) หลักที่ว่ามาตรการของรัฐต้องมีความพอสมควรแก่เหตุและการที่จะพิจารณาว่ามาตรการของรัฐมีความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ มีเกณฑ์ในการพิจารณา คือ ความเหมาะสม ซึ่งมาตรการนั้นต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ความจำเป็น และความได้สัดส่วนที่ดี

3) หลักการชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ

## 2.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

คำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ The Rule of Law หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย ผู้ริเริ่มใช้คำว่า หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ ศาสตราจารย์ A.V. Dicey นักกฎหมายชาวอังกฤษ ผู้เขียนหนังสือชื่อ Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในปลายทศวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งหลักนิติธรรมนั้นมีหลักอยู่สามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ความสูงสุดของกฎหมายธรรมดาทุกคน ไม่ว่าจะประชาชนธรรมดาทั่วไปจนถึงรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาเดียวกัน ประการที่สอง ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และประชาชนภายใต้ศาลเดียวกัน กล่าวคือทุกคนได้รับความคุ้มครองโดยศาลธรรมดาที่เรียกว่าศาลยุติธรรม ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองโดยศาลยุติธรรม ประเทศไทยมีหลักนิติธรรมบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประชาชนมีความเสมอภาคกันภายใต้รัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีสิทธิและเสรีภาพ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้อำนาจของรัฐต้องไม่ใช่โดยอำเภอใจ<sup>17</sup>

ความสำคัญของหลักนิติธรรมอยู่ที่มาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดจึงเป็นนิติธรรมสูงสุด รัฐสภาจะออกกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ คณะรัฐมนตรีจะบริหารขัดรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ การตัดสินอรรดคดีของศาลก็จะขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้เช่นกัน ความเสมอภาคในหลักนิติธรรมและการเคารพความสูงสุดของกฎหมายคือรากแก้วของประชาธิปไตย

<sup>17</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” รพี 49 คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 60, กรุงเทพฯ ฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551, หน้า 25

หลักนิติธรรมมีความหมายหลากหลายตามความเห็นของนักวิชาการแต่ละคน ซึ่งในรัฐที่ถือว่าเป็นรัฐของประชาชนอาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกได้ดังนี้<sup>18</sup>

**2.2.1 การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of Law)** ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติทางบริหารหรือทางตุลาการ ต้องมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

**2.2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)** เป็นหลักการเพื่อป้องกันมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มี การคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

**2.2.3 การมีกฎหมายที่ดี (Good Law)** หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย มีดังนี้

1) ในแง่ของการจัดให้กฎหมายมีความชัดเจน (Clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง ซึ่งกฎหมายจะต้องมีความแน่นอนและมั่นคง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยเพราะจะทำให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน

2) ในแง่สาระของกฎหมาย กฎหมายมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม และความดีนั้นต้องทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์และการปฏิบัติหน้าที่เป็นธรรม ต้องทำให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน

3) ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative Legality) ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเอกชน ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวต้องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องอยู่ในบังคับของการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

4) ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) เพื่อรักษาคู่ครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ แต่ต้องตั้งอยู่บนฐานของความเท่าเทียมกันในความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ ดังนั้น กรณีที่รัฐก่อให้เกิดเอกชนคนใดเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องทำให้เอกชนคนใดเสียหาย รัฐต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายให้อย่างเป็นธรรม

<sup>18</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, 2540, หน้า 26-29



5) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลในกรณี que เห็นว่ามีการใช้อำนาจผิดกฎหมาย แต่ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาคดีใดจะต้องจัดตั้งตามความเหมาะสมตามความชำนาญเฉพาะด้าน และในขณะเดียวกันการพิจารณาคดีของศาลก็ต้องเป็นไปตามข้อจำกัดโดยสภาพองค์กรศาลที่จะพิจารณาได้

6) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน พื้นฐานของประชาชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น

### 2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ<sup>19</sup>

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (Funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (Personelle Gewaltenteilung) ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ เช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ (Funktionelle Gewaltenteilung) และในแง่ของตัวบุคคล (Personelle

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2561, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>

Gewaltenteilung) แล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

#### 2.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

หลักการถ่วงดุลอำนาจ เป็นแนวความคิดจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตยทั้งสาม องค์กรซึ่งแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจ มิผลให้องค์กรแต่ละองค์กรต่างมีอิสระและไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใด แต่หลักการดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงได้มีการกำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจขึ้นระหว่างองค์กร

ประเทศที่เป็นนิติรัฐ ได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและมีการนำหลักนิติรัฐ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจไปบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดโครงสร้างทางการปกครองให้ชัดเจน โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรแยกออกจากกัน การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาดอาจทำให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจไม่สอดคล้องกัน จนอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติได้ ดังนั้น จึงต้องมีการทำให้อำนาจต่างๆ มีความสมดุลกันและต้องมีการป้องกันมิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป หลักสำคัญของหลักการถ่วงดุลอำนาจ คือ ต้องใช้อำนาจหนึ่งที่สามารถถ่วงหรือยับยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่งได้

จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ (Legal State) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) และหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) เป็นหลักทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีการคานและดุลอำนาจภายใต้การถูกตรวจสอบ โดยองค์กรอื่นด้วย ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐในด้านการตรวจสอบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องถูกตรวจสอบการทำหน้าที่โดยองค์กรอื่น เช่น วุฒิสภา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

### 3. หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)<sup>20</sup>

หลักธรรมาภิบาล คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม ดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม และการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย

**3.1 หลักประสิทธิผล (Effectiveness)** คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

**3.2 หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)** คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน ประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

**3.3 หลักการตอบสนอง (Responsiveness)** คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวัง หรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

**3.4 หลักการรับผิดชอบ (Accountability)** คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

**3.5 หลักความโปร่งใส (Transparency)** คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้ เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

<sup>20</sup> มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี หลักธรรมาภิบาล 10 ข้อ, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561,



**3.6 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทางร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

**3.7 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)** คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่นๆ (ราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น ) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควรรวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร มุ่งเน้นการสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

**3.8 หลักนิติธรรม (Rule of Law)** คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

**3.9 หลักความเสมอภาค (Equity)** คือ การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ

**3.10 หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)** คือ การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์โดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ หมายความว่า เป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบุคคลสาธารณะ

**4.1 ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)** คือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุกคนหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นประโยชน์มหาชน ประโยชน์สาธารณะอาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามกาลเวลา

หรือตามความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้คนในสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่<sup>21</sup> คือ

**4.1.1 ประโยชน์สาธารณะในรูปของทรัพย์สิน** เช่น การจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นสิ่งสาธารณูปโภค การจัดสวัสดิการสังคม

**4.1.2 ประโยชน์สาธารณะที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน** เช่น ความรู้สึกปลอดภัยในชีวิต บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย การได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญเพื่อการพัฒนาความคิด ความบันเทิงจากสิ่งบันเทิงการ เป็นต้น

ในการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะตามหลักนิติรัฐนั้นมีข้อที่ต้องพิจารณาอยู่ 4 ประการ<sup>22</sup> คือ

1) ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนหรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนสอดคล้องกันให้มากที่สุด เนื่องจากการทำให้ประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะประสานกลมกลืนกัน ย่อมจะก่อให้เกิดความผาสุกขึ้นในสังคม

2) ประโยชน์สาธารณะต้องอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน ในทางกฎหมาย ย่อมถือว่า ประโยชน์สาธารณะมีค่าเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน เพราะเป็นประโยชน์ที่ทุกคนร่วมเป็นเจ้าของ ส่วนประโยชน์ของเอกชนนั้น เป็นประโยชน์ของบุคคลเพียงบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงบัญญัติในลักษณะที่ยกให้ประโยชน์สาธารณะเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน

3) เอกชนพึงสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่าที่จำเป็น แม้ประโยชน์สาธารณะจะอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน แต่การที่รัฐจะอ้างความสูงสุดของประโยชน์สาธารณะ เพื่อไปลดทอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนนั้น รัฐจะต้องใช้หลักนี้ในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองอย่างนี้ขัดแย้งกันและไม่มีทางจะประสานให้สอดคล้องกันได้ และรัฐจำต้องเลือกใช้วิธีการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะตามหลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ หรือ หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติรัฐ

4) เอกชนพึงได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากการที่ต้องสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะเมื่อเอกชนคนใดต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์

<sup>21</sup> พิสิทธิ์ วงศ์เชิธรชญา, ความรับผิดชอบทางอาญาฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 57

<sup>22</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 34-35

สาธารณะ รัฐจะต้องดำเนินการให้เอกชนนั้นได้รับการชดเชยความเสียหาย รัฐจะอ้างประโยชน์สาธารณะไปลิดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนโดยไม่คำนึงถึงการชดเชยความเสียหายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักความยุติธรรม

**4.2 บุคคลสาธารณะ (Public Figure)** คือ บุคคลที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักของผู้คนในสังคมจากการประกอบอาชีพหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจหรือชื่นชอบ หรือเป็นบุคคลซึ่งการกระทำของเขามีผลกระทบต่อสาธารณะ<sup>23</sup> บุคคลสาธารณะ อาจแบ่งแยกลักษณะได้ ดังต่อไปนี้

**4.2.1 บุคคลสาธารณะที่มีลักษณะหรือแสดงออกซึ่งความเป็นบุคคลสาธารณะอย่างชัดเจน (Obvious public figure) แบ่งออกเป็น 2 ฐานะ คือ**

1) บุคคลที่ตั้งใจแสวงหาหรืออาสาสมัครเข้ารับตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการประโยชน์สาธารณะ หรือในฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น

2) บุคคลที่ประกอบอาชีพในการให้บริการสาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในฐานะข้าราชการประจำ หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่สังกัดส่วนราชการต่างๆ

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

**4.2.3 บุคคลสาธารณะที่ไม่ได้สมัครใจ หรือบุคคลสาธารณะโดยบังเอิญ (Involuntary limited-purpose public figure or by change public figure)** คือ บุคคลธรรมดาที่ถูกนำเสนอเรื่องราวหนึ่งๆ เป็นข่าวทางสื่อมวลชน ซึ่งสถานะความเป็นบุคคลสาธารณะดังกล่าว เป็นไปเพียงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น

จากลักษณะของบุคคลสาธารณะทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เห็นได้ว่าบุคคลสาธารณะที่มีความสำคัญและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารพัฒนาประเทศชาติและมีโอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่นั้น แสวงหาประโยชน์ไปในทางที่ไม่ชอบ คือ บุคคลที่เป็นบุคคลสาธารณะอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ตั้งใจแสวงหาหรืออาสาสมัครเข้ารับตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการประโยชน์สาธารณะ ในฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือบุคคลที่ประกอบ

<sup>23</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์, บุคคลสาธารณะ โดยดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์, ข่าวการเมือง 8 เมษายน 2552 สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561, จาก <http://news.sanook.com/616161/>

อาชีพในการให้บริการสาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในฐานะข้าราชการประจำ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร ตลอดจนอำนาจตุลาการ จึงมีความสามารถที่จะสั่งการให้บุคคลภายในรัฐกระทำหรือไม่กระทำการใดได้ตามวัตถุประสงค์ภายในกรอบของกฎหมาย ทั้งยังมีปัจจัยสนับสนุนในการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าวด้วย นั่นคือทรัพย์สินและงบประมาณของรัฐ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นผู้ขับเคลื่อนกลไกการดำเนินการของบ้านเมือง แม้ว่าจะมีระเบียบกฎหมายเป็นกรอบกำหนดการตัดสินใจและการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น แต่คำพิงกฎหมายอย่างเดียวก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าผู้มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญจะไม่ใช้อำนาจหน้าที่นั้นแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว<sup>24</sup>

## 5. ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ

คำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of Interests) ได้มีการให้ความหมายที่น่าสนใจโดย แซนดร้า วิลเลียม (Sandra William) ให้ความหมายว่า คือ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ<sup>25</sup>

### 5.1 ที่มาของทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดสำคัญดังนี้<sup>26</sup>

**5.1.1 แนวความคิดที่ว่ารากฐานของรัฐสมัยใหม่** จะแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองออกจากรัฐที่เป็นสถาบัน ซึ่งแนวความคิดนี้แบ่งสถานะของผู้ปกครองออกเป็นสองสถานะ คือ สถานะ

<sup>24</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร, ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตน รายงานผลการวิจัยสำนักงาน ก.พ., 2546, หน้า 1-11

<sup>25</sup> William, Sandra, *Conflict of Interest: The Ethics Dilemma in Politics*. Vermont : Gower Publishing Company. 1987 อังไฉน ธนยศ ชะนิตย์, “การขัดกันแห่งผลประโยชน์ Conflict of Interest : COI” วารสาร มจร การพัฒนาสังคม, 1(1), (มกราคม-เมษายน 2559), หน้า 53

<sup>26</sup> นิลุบล สุขประเสริฐ, “ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)” *องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)* 26 ธันวาคม 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561,

จาก [http://anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20\(conflict%20of%20interest\)](http://anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20(conflict%20of%20interest))

ส่วนตัว โดยการกระทำใดที่นำไปในฐานะส่วนตัวโดยที่การกระทำนั้นไม่ผูกพันรัฐ และฐานะตำแหน่งหน้าที่ของผู้ปกครองรัฐ ผู้ปกครองรัฐย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในนามของรัฐและใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลทั่วไป

**5.1.2 แนวความคิดเรื่องบทบาทและหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ** สาระสำคัญของแนวความคิดนี้ คือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบและต้องดำรงตนให้เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน บุคคลเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป

**5.1.3 แนวความคิดของความถูกต้องตามกฎหมายของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว** หลักการตามแนวความคิดนี้ คือ กฎหมายจะเป็นผู้กำหนดบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้คนในสังคมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไปจนกลายเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของบุคคลอื่น หลักการดังกล่าวต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของคนในสังคมนั้น และในขณะเดียวกันก็จะต้องป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วย

## 5.2 องค์ประกอบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์มี 3 ประการ ได้แก่

**5.2.1 มีผลประโยชน์ส่วนตัว (Private of personal interest)** ในกิจการใดกิจการหนึ่งบุคคลอาจมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการนั้นไม่ว่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยบุคคลในครอบครัวหรือคนใกล้ชิดก็ตาม

**5.2.2 มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งสาธารณะ (Public official duty and responsibility)** โดยปกติผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่และบทบาทในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล

**5.2.3 การแทรกแซงในการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง (Interfering with objective judgment)** คือ การเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ที่มีผู้มีตำแหน่งหน้าที่นั้นคาดหวังหรือต้องการกับผลประโยชน์ของสาธารณะ โดยผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่งจนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน



### 5.3 รูปแบบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์

รูปแบบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์สาธารณะ มีการแจกแจงไว้ในหนังสือของ John Langford และ Kenneth kernaghan โดยแบ่งประเภทได้เป็น 7 ลักษณะ<sup>27</sup> ดังต่อไปนี้

**5.3.1 การรับประโยชน์ต่างๆ (Accepting benefits)** เช่น การรับของขวัญ การรับเงินสนับสนุน การรับเงินบริจาค หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐจัดซื้อจัดจ้างแล้วได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

**5.3.2 การเป็นคู่สัญญาเสียเอง (Self-dealing)** คือ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัดหรือรับผิดชอบอยู่ เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำสัญญาซื้อขายสินค้าจากบริษัทของตนเอง สถานการณ์เช่นนี้จึงเกิดความขัดแย้งกัน กล่าวคือผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

**5.3.3 การทำงานภายหลังออกจากตำแหน่งสาธารณะ หรือการทำงานหลังเกษียณ (Post-employment)** คือ การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานหรือเกษียณจากหน่วยงานเดิมและไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกันหรือที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกัน โดยใช้ความรู้ความสามารถหรือแม้แต่ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมในหน่วยงานราชการนั้นเพื่อประโยชน์ของบริษัทเอกชนที่เข้าทำงานในภายหลัง

**5.3.4 การทำงานพิเศษ (Outside employment)** เช่น กรณีผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากรรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ถูกตรวจสอบนั้น

**5.3.5 การรับรู้ข้อมูลภายใน (Inside information)** คือ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนที่บริเวณพื้นที่ใดก็ไปกว้านซื้อที่ดินในบริเวณพื้นที่นั้นทั้งในนามของตนเอง คู่สมรส หรือญาติใกล้ชิดเพื่อเก็งกำไรและขายในราคาที่สูงขึ้นในโอกาสต่อไป

**5.3.6 การใช้สมบัติของราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using employer's property for private advantage)**

**5.3.7 การนำโครงการสาธารณะลงในพื้นที่เขตเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork barreling)** เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่อันเป็นบ้านเกิดของตนเองหรือกรณีการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการสร้างฐานเสียงเลือกตั้ง

<sup>27</sup> ซีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัยเรื่องจริยธรรมของนักการเมือง, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549, หน้า 99-100

#### 5.4 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในต่างประเทศ<sup>28</sup>

กลไกทางกฎหมายที่ประเทศอังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกาใช้เป็นกลไกในการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์นั้นต่างก็ใช้กลไกกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาลงทะเบียนผลประโยชน์ (Registration of interests) และเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณชน (Declaration of interest) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการเฝ้าระวังจากสาธารณชนว่าสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของตนจะไม่กระทำการใดที่ไม่เหมาะสม ทั้งยังเป็นกรหลีกเลี่ยงปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะของสมาชิกรัฐสภาในระดับเริ่มแรก และเป็นการทำให้สมาชิกรัฐสภาตระหนักถึงขอบเขตของกิจกรรมและการกระทำต่างๆ ของตนเอง สมาชิกรัฐสภาเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีของการเป็นผู้แทนประชาชน ซึ่งการจะรักษาเกียรติยศและศักดิ์ศรีดังกล่าวบุคคลนั้นจำเป็นต้องมีจริยธรรมขั้นสูงอยู่ในตนเอง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่จัดว่าเป็นมาตรฐานจริยธรรมขั้นสูงของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายกำหนดมาตรการในการลงโทษกรณีฝ่าฝืนไว้หลายประการ เช่น การจำคุก ปรับ การพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา การห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี การพักงาน ไล่ออก การไม่ให้เข้าร่วมในการประชุมสภา เป็นต้น ซึ่งความร้ายแรงของบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำของการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสำคัญ

#### 6. แนวความคิด “ความเชื่อถือและไว้วางใจในบทบาทและหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ”

จากแนวความคิดเรื่อง “รัฐสมัยใหม่” ที่แยกตัวคนซึ่งเป็นผู้ปกครองไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” มาสู่ทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่มีลักษณะปราศจากขอบเขตถาวรและสูงสุดสิ้นพัน ซึ่งเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่มีอิทธิพล และส่งผลไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์แต่ผู้เดียว โดยอำนาจของกษัตริย์ที่วานั้น ไม่มี

<sup>28</sup> คริสฐา ดาราพร, ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 110

ข้อจำกัด ไม่ว่าจะทางกฎหมายหรือทางศีลธรรม อันเป็นลักษณะของรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จ เมื่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีลักษณะของรัฐเผด็จการประสบความสำเร็จ กษัตริย์ใช้อำนาจในฐานะผู้รับมอบอำนาจเริ่มขาดความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชนในบทบาทและหน้าที่ประชาชนต่างก็เริ่มหาทางออกใหม่ให้กับสังคม และทางออกที่เวลานั้นก็คือการเลือกให้ความสำคัญกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกบุคคล (Individualism) ที่ผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อมๆ กับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยมีข้อจำกัดที่สำคัญของอำนาจ คือ การคุ้มครองเสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ ซึ่งหากผู้ปกครองฝ่าฝืนดำเนินการแทรกแซง ประชาชนก็จะมีสิทธิที่จะตรวจสอบว่าสิ่งที่ผู้ปกครองกระทำลงไปนั้นยุติธรรมหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ปกครองจะมีอำนาจสูงสุดเพียงใด แต่ก็ยังเป็นเพียงผู้ทำแทน และมีพันธะฝ่ายเดียวที่ต้องมีต่อประชาชนที่จะต้องกระทำการเพื่อก่อให้เกิดสิ่งดีๆ แก่ประชาชน โดยประชาชนอาจเพิกถอนอำนาจที่ได้ให้ไว้กับผู้ปกครองได้ทุกเมื่อ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองจึงนำไปสู่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่มีความสัมพันธ์กันกับเรื่องมาตรฐานจริยธรรมในแง่ของการกระทำของตัวแทนในภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากตัวการ โดยเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่ามาตรฐานจริยธรรมบุคคลทั่วไปแล้วยังต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมสาธารณะอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นกำลังดำรงตำแหน่งในสถานะหรือบทบาทใดเป็นสำคัญ

## 7. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล

สิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy) เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human right) หมายถึง สิทธิประจำตัวของบุคคล อันประกอบด้วย สิทธิในร่างกายในการดำรงชีวิตในการมีความเป็นส่วนตัว ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายมิให้ผู้อื่นมาล่วงเกิน

สิทธิส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ คือ สิทธิในความเป็นส่วนตัว หมายถึง สถานะที่บุคคลจะรอดพ้นจากการสังเกต การรู้เห็น การสืบความลับ หรือการรบกวนต่างๆ เป็นต้น

สิทธิส่วนตัวอาจเรียกได้อีกหลายแบบ เช่น สิทธิในชีวิตส่วนบุคคลหรือสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งโดยรวมจะหมายถึงสิทธิที่จะอยู่โดยลำพัง ปราศจากการก้าวก้าว แทรกแซง หรือการรบกวนใดๆ ที่จะทำให้ต้องเสียความเป็นอิสระส่วนตัวไปทั้งในเรื่องส่วนตัวและธุรกิจ โดยมิได้



รับอนุญาตหรือยินยอม<sup>29</sup> สิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ โดยอิสระตามความพอใจหรือการตัดสินใจของตน (Right to autonomy) เท่าที่ไม่ล่วงเกินสิทธิของผู้อื่นและมีสิทธิในการจำกัดการเข้าถึงของบุคคลอื่น (Right to control distribution) เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมโดยปราศจากการสังเกต รู้เห็น การรบกวน การสืบความลับหรือการเปิดเผยข้อเท็จจริงส่วนตัวในชีวิตของเขาต่อสาธารณชนโดยมิได้รับอนุญาต

การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจึงเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ย่อมมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป แต่การใช้สิทธิเสรีภาพของตนก็ต้องไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทบต่อส่วนรวม ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการควบคุมมิให้ปัจเจกบุคคลแต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนเกินขอบเขตจนกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจในการกระทำ การกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าอำนาจในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นย่อมเป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเสมอ

ดังนั้น การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งเป็นเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นจะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับว่าการกระทำในการแสวงหาผลประโยชน์ของกันและกัน โดยกฎหมายที่รัฐออกมาเป็นกฎเกณฑ์จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมไม่ให้คนในสังคมคนใดคนหนึ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป จนเข้าไปก้าวก่ายและล่วงเกินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลอื่น ทั้งนี้ จะต้องมีความมาตรฐานหรือหลักการจากการกำหนดให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล และจะต้องป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับการมอบหมายจากประชาชนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจนทำให้เกิดผลกระทบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการในการพิจารณาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

<sup>29</sup> สุภา พงศ์หลอพิศิษฐ์, *มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวที่เกิดจากการใช้โทรศัพท์และโทรสารในธุรกิจขายตรง*, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม้ไผ่ดีพิมพ์), มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2551, หน้า 9

## 8. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน

### 8.1 ความหมายของทุจริต คอร์รัปชัน

“ทุจริต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า ความประพฤติชั่ว โกง ไม่ซื่อตรง

ประมวลกฎหมายอาญาได้ให้ความหมายคำว่า “โดยทุจริต” ไว้ว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การทุจริตเกิดขึ้นได้กับคนชั่ว คนโกง คนไม่ซื่อสัตย์สุจริตไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้คนชั่ว คนโกงก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม จึงมีการกำหนดให้การกระทำของบุคคลที่มีเจตนาทุจริตหรือประพฤติดมิชอบเป็นความผิดต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับ ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยเจตนาทุจริตก็ต้องถูกลงโทษจำคุกหรือปรับด้วยเช่นกัน และต้องรับโทษทางอาญาหนักกว่าประชาชนทั่วไป รวมทั้งต้องถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงด้วยการถูกปลดออกหรือไล่ออกด้วย

สำหรับ “คอร์รัปชัน” (Corruption) มาจากภาษาอังกฤษ มีความหมายตรงกับภาษาไทยว่า โกง เบียดบัง ทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยหลักการแล้วเป็นคำที่ใช้กับข้าราชการเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่กับประชาชนทั่วไป<sup>30</sup>

Black’s Law Dictionary อธิบายไว้ว่า คอร์รัปชัน คือ การกระทำของข้าราชการ การ หรือผู้ได้รับความไว้วางใจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้อง ด้วยการใช้อำนาจ หรือหน้าที่หาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยขัดกับหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น<sup>31</sup>

“คอร์รัปชัน” เป็นพฤติกรรมหรือการแสดงออกโดยเจตนาทุจริตของข้าราชการเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งโดยชอบและมีชอบด้วยหน้าที่พิจารณาได้สองลักษณะ คือ

1) ฉ้อราษฎร์ หมายถึง การริดนาทาเร้นประชาชน (เก็บส่วย) การเรียกรับสินบนหรืออามิส (เหยื่อล่อใจ) เพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน เช่น ข้าราชการรับเงินใต้โต๊ะเพื่อแลกกับการให้บริการที่รวดเร็วเป็นพิเศษ

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ฉบับประชาชน*, กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์, หน้า 4

<sup>31</sup> Black’s Law Dictionary, “What is Corruption”. Retrieved March 11, 2017, from: <http://thelawdictionary.org/corruption/>

2) บังหลวง หมายถึง การเบียดบังยักยอกเอาทรัพย์สินของหลวงหรือของทางราชการ หรือประโยชน์ของแผ่นดินไปเป็นของตนหรือพวกพ้อง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้เงินค่าปรับจากผู้ขับรถยนต์ฝ่าฝืนกฎจราจรไม่นำเงินส่งหลวง แต่กลับเบียดบังเอาเงินค่าปรับไปเป็นของตนเอง

สรุปได้ว่า “ทุจริต” เป็นคำที่ใช้กับคนชั่ว คน โกงทุกคน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนทั่วไป สำหรับคำว่า “คอร์รัปชัน” ใช้กับคนชั่ว คน โกงที่เป็นข้าราชการ เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 8.2 พัฒนาการของการคอร์รัปชัน

พัฒนาการของแนวคิดและวิธีการของการคอร์รัปชันอาจแบ่งได้เป็น 3 ระยะ<sup>32</sup> คือ ระยะแรก เป็นการคอร์รัปชันในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง

ระยะที่สอง เป็นการคอร์รัปชันที่มีวิธีการสลับซับซ้อนขึ้น คือ มีการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ในการใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ของรัฐ หรือในลักษณะที่เป็นความร่วมมือกันของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐในการแสวงหาส่วนต่างทางเศรษฐกิจ

ระยะที่สาม เป็นการนำเอากลุ่มบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในฐานะของผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยทำหน้าที่ “สร้างเงื่อนไขต่างๆ” เพื่อให้กลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ (ที่เฉพาะเจาะจงไว้) มีความชอบธรรม (Legitimacy) ที่จะนำเอาเงื่อนไขนั้นเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือ และขั้นตอนต่างๆ เพื่อวางนโยบายในการดำเนินงานและแสวงหาผลประโยชน์จากการนั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

## 8.3 สมการคอร์รัปชัน

ศาสตราจารย์ Robert Klitgaard แห่งมหาวิทยาลัย Claremont Graduate University เสนอสมการคอร์รัปชัน แสดงให้เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนผสมของการผูกขาดการใช้ดุลพินิจ และการขาดกลไกความรับผิดชอบ ดังสมการต่อไปนี้<sup>33</sup>

<sup>32</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, ใน *เอกสารวิชาการสำนักกฎหมาย แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand)*, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556, หน้า 2-2 ถึง 2-3

<sup>33</sup> อิศร์กุล อุณหเกตุ, คอร์รัปชัน ความโปร่งใส และกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน, *สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย 18 มีนาคม 2558*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561, จาก [http://trf.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217](http://trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217&option=com_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217)

คอร์รัปชัน = การผูกขาด + การใช้ดุลพินิจ - ความรับผิดชอบ

Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability

การผูกขาด อำนาจผูกขาดมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจทางการเมือง โดยทางหนึ่งจะพบว่าภาคธุรกิจวิ่งเต้นเข้าหาอำนาจทางการเมืองโดยมุ่งหวังการผูกขาด ในอีกทางหนึ่ง ผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ต้องการรักษาธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดไว้โดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ได้แก่ เงินสนับสนุน หรือตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นๆ เนื่องจากการผูกขาดเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของการคอร์รัปชัน การลดการผูกขาดจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการลดการคอร์รัปชัน

การใช้ดุลพินิจ การกำหนดนโยบายและดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐต้องการกฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีความชัดเจนและโปร่งใส เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ซึ่งมักไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน หากแต่เบี่ยงเบนไปตามความพึงพอใจ อคติ หรือผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจเกิดการแต่งตั้งที่เป็นลักษณะของการให้รางวัล หรือเพื่อหาประโยชน์ หรือเพื่อแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งอาจนำไปสู่การคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจมิได้เป็นการทุจริตในตัวของมันเอง และบางกรณียังคงมีความจำเป็นต้องมีการใช้ดุลพินิจเพื่อความยืดหยุ่นในการปรับใช้กฎหมายหรือการพิจารณาสั่งการ ดังนั้นเพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างโปร่งใสจึงจำเป็นต้องส่งเสริมกลไกความรับผิดชอบควบคู่กันไป

กลไกความรับผิดชอบ การคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้ในสถานะที่กลไกความรับผิดชอบไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ เจ้าหน้าที่รัฐจึงสามารถบิดเบือนการใช้อำนาจและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนแทนที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ การสร้างเสริมกลไกความรับผิดชอบจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดการคอร์รัปชัน

กรณีนี้จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการมีอำนาจผูกขาดหรือแม้แต่การมีอำนาจการใช้ดุลพินิจย่อมเป็นโอกาสที่ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งใดๆ ของรัฐกระทำการทุจริตได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นๆ จะมีกลไกความรับผิดชอบที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงใด หากกลไกความรับผิดชอบของรัฐมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมาก ก็จะสามารถลดโอกาสของคอร์รัปชันได้มาก ทำให้คอร์รัปชันเหลืออยู่น้อย และในทางกลับกันหากกลไกความรับผิดชอบไม่มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็งไม่เพียงพอก็จะไม่สามารถลดจำนวนของคอร์รัปชันที่มีอยู่ให้ลดลงได้ ยิ่งกว่านั้นกลไกความรับผิดชอบที่อ่อนแออาจมีผลให้ผู้กระทำการทุจริตไม่เกิดความยำเกรงต่อกฎหมายไปด้วย

## 8.4 รูปแบบของการทุจริต

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้กำหนดนิยามและรูปแบบของการทุจริตเป็น 7 ประเภท ได้แก่<sup>34</sup>

**8.4.1 การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption)** เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อบิดเบือนนโยบายหรือการใช้อำนาจในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ

**8.4.2 การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption)** เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ

**8.4.3 การติดสินบน (Bribery)** เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี

**8.4.4 การยักยอก (Embezzlement)** คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในหน้าที่ราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

**8.4.5 การอุปถัมภ์ (Patronage)** เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก ด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย (Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

**8.4.6 การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism)** เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อนครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิดโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

**8.4.7 ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)** คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากที่บุคคลต้องมีหน้าที่หรือสถานะมากกว่า 1 สถานะ

## 8.5 สาเหตุของการทุจริต

การทุจริตในหลายรูปแบบดังกล่าว จากงานวิจัยของ มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ (2554) พบว่า สาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในสังคมไทย มี 2 ประการ ได้แก่

<sup>34</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564), หน้า 7-9



- 1) การใช้วัฒนธรรมแบบไทยๆ ในทางที่ผิด
- 2) ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

กล่าวคือ ระบบอาวุโสและระบบอุปถัมภ์นำไปสู่การเอื้อประโยชน์ในทางมิชอบให้แก่ญาติมิตรและพวกพ้อง รวมทั้งการตรวจสอบความโปร่งใสขาดประสิทธิภาพ ทำให้สังคมเห็นว่าการทุจริตเป็นเรื่องปกติ อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมดังกล่าวเป็นเพียงตัวเสริมให้เกิดโอกาสในการทุจริตเท่านั้น ปัญหาสำคัญที่สุดอยู่ที่การขาดจิตสำนึก ความซื่อตรงของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ความโลภในอำนาจและทรัพย์สินอยู่เหนือความรับผิดชอบและศักดิ์ศรีในการปฏิบัติหน้าที่ จนนำไปสู่การทุจริตด้วยวิธีการใหม่ๆ ที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น

สาเหตุและปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตมีอีกหลายประการ นับตั้งแต่เรื่องของโอกาสในการทำทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายและการผูกขาดผลประโยชน์ทางธุรกิจกับการดำเนินงานของภาครัฐ ค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการ การขาดจริยธรรม คุณธรรม เอาประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะยึดประโยชน์ส่วนรวม ค่านิยมยกย่องคนที่มีเงิน ทศนะที่ว่า การทุจริตเป็นเรื่องปกติ ความไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายของบ้านเมือง แนวคิดในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จำเป็นต้องมีการแก้ไขในประเด็นเรื่องการกำหนดนโยบายในระดับชาติ การประสานงานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและการพัฒนากลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลต้องมีการดำเนินการในลักษณะองค์กรรวม คือ จะต้องอาศัยสถาบันหลายฝ่ายร่วมมือกันต่อต้านการทุจริต ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนร่วมมือกันกระทำการ จึงจะทำให้เกิดผลสำเร็จได้ การที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นแนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

## 8.6 สาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย

ช่องว่างของกฎหมาย ย่อมเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ<sup>35</sup>

**8.6.1 ผู้ร่างกฎหมายคิดไปไม่ถึงว่าจะมีช่องว่างแห่งกฎหมาย** ซึ่งอาจเป็นไปได้ด้วยเหตุ 2 ประการ กล่าวคือ

1) ผู้ร่างกฎหมายสามารถจะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายได้ และเป็นความบกพร่อง (Defective) ของผู้ร่างกฎหมายเองที่ไม่ได้นึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และเหตุนี้

<sup>35</sup> หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559, หน้า 128-129



จึงไม่ได้ร่างบทบัญญัติสำหรับกรณีนั้นๆ ไว้ เช่น ในเวลาที่บัญญัติกฎหมายได้มีโทรศัพท์ที่ใช้อยู่แล้ว แต่ผู้ร่างกฎหมายบกพร่อง จึงไม่ได้คิดถึงโทรศัพท์ และไม่ได้บัญญัติกฎหมายไว้สำหรับกรณีติดต่อกันทางโทรศัพท์ (Telephone)

2) ผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถที่จะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้นได้ เพราะยังไม่มีเหตุการณ์อันทำให้ช่องว่างนั้นเกิดขึ้น อย่างผู้ร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ย่อมไม่สามารถที่จะนึกถึงการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับไฟฟ้า เพราะยังไม่ใช้แพร่หลาย ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงการลักปล้นงาน เช่น การลักกระแสไฟฟ้าไปใช้

**8.6.2 ผู้ร่างกฎหมายคิดถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น** แต่เห็นว่าสำหรับกรณีที่เป็นช่องว่างแห่งกฎหมายยังไม่สมควรบัญญัติไว้ให้ตายตัว เพราะตำรากฎหมายและคำพิพากษา (Judgment) ของศาล (Court) ยังไม่ได้พิจารณาอย่างเพียงพอ โดยยังไม่ได้คิดค้นหลักเกณฑ์อันเหมาะสมไว้สำหรับเรื่องนั้นๆ โดยเหตุนี้การที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับกรณีนั้นๆ ให้เป็นการตายตัวย่อมเป็นการรีบด่วนเกินไป เพราะบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรและบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนั้นจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการที่ตำราและคำพิพากษาจะได้คลี่คลายปัญหาให้กระจ่างแจ่มแจ้งต่อไปในภายหน้าและหาหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์มาใช้ ตรงกันข้ามถ้าจะบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน (Clear) ตำรากฎหมายหรือคำพิพากษาก็จะได้แต่อธิบายตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น ในกรณีดังกล่าวผู้ร่างกฎหมายก็ปล่อยช่องว่างแห่งกฎหมายทิ้งไว้ โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเป็นการปล่อยให้มีช่องว่างไว้โดยตั้งใจ

## 8.7 การอุดช่องว่างของกฎหมาย

หลักเกณฑ์การอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย มีดังนี้

8.7.1 ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ ก็ต้องดำเนินการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามวิธีที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะผู้ใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นศาล (Court) เจ้าพนักงาน (Officer) หรือราษฎร (Citizens) ย่อมผูกมัดกับวิธีอุดช่องว่างแห่งกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ในปัจจุบัน คงมีกฎหมายสามฉบับคือ (1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยแห่งกฎหมาย (3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

8.7.2 ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ มีหลักเกณฑ์การอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย ดังนี้

1) หลักเกณฑ์ทั่วไป มีว่าศาลยุติธรรมจะต้องพยายามหาหลักเกณฑ์มาพิพากษาคดีให้ได้เสมอ จะยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้ปรับแก้คดีไม่ได้ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศสถึงกับมีบทบัญญัติลงโทษผู้พิพากษาซึ่งยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายใช้บังคับ

แก่คดี ทั้งนี้ คือ ผู้พิพากษาจะต้องพยายามอุดช่องว่างแห่งกฎหมายโดยวางหลักเกณฑ์ที่เขาเห็นว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นความยุติธรรมแล้วนำมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดี หลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาจะได้ กำหนดขึ้นนี้จะต้องกระทำโดยผู้พิพากษาลงสมมติตนเองว่า ถ้าผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย เองแล้ว จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับปรับกับข้อเท็จจริงในคดีนั้นๆ อย่างไร ซึ่งในเวลาต่อๆ มา หลักเกณฑ์นี้อาจกลายเป็นกฎหมายประเพณี เพราะความเห็นจริงของราษฎรว่าหลักเกณฑ์นั้นๆ เป็นกฎหมายและรัฐได้ยอมรับบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นั้นๆ ในรูปลักษณะเดียวกัน ตลอดมา

2) ข้อยกเว้นมีเฉพาะในเรื่องกฎหมายอาญา (Criminal Law) กล่าวคือ แม้ใน กฎหมายอาญาซึ่งเป็นกรณีที่ว่าด้วยความผิดและโทษ ศาลย่อมจะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายได้ แต่จะ อุดช่องว่างไปในทางหนึ่งทางใดดังต่อไปนี้ไม่ได้ กล่าวคือ 1) จะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายให้เป็นการ ลงโทษบุคคลไม่ได้ เช่น ขณะนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการลักพลังงาน เช่น พลังงานไฟฟ้า ศาลจะ อุดช่องว่างแห่งกฎหมาย โดยถือว่าพลังงาน (Energy) เป็นทรัพย์สิน (Thing) และลงโทษผู้ลักพลังงาน ฐานลักทรัพย์สินไม่ได้ 2) ศาลจะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไปในทางที่จะลงโทษบุคคลให้หนักขึ้นไม่ได้ แต่จะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายในทางที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาได้

## 9. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นวิธีการป้องกันการทุจริตวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นกลไกที่ออกแบบ มาให้มีการแสดงรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อตรวจสอบว่ามีความผิดปกติกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีระบบการตรวจสอบที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบ ของผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง ประกอบกับปัจจัยด้านต่างๆ ของประเทศนั้นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากร ของประเทศ ชีตความสามารถขององค์กรและบุคคลกร การสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายการเมือง และการให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชน

### 9.1 ประเภทของการตรวจสอบทรัพย์สิน

โดยทั่วไปอาจแยกประเภทของระบบตรวจสอบทรัพย์สินได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

#### 9.1.1 ระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งการ

ตัดสินใจหรือการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน จึงถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจรรยาบรรณในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะ

การแสดงรายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินเป็นวิธีการที่รัฐใช้ในการติดตามตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีอยู่หรือที่อาจจะเกิดขึ้นและให้แนวทางแก่เจ้าหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น มุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันและยอมรับความสัมพันธ์ในเชิงปรึกษาหารือระหว่างผู้มีหน้าที่ตรวจสอบกับผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของระบบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งและตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

จึงเป็นระบบที่เน้นไปในลักษณะของการช่วยเหลือผู้ยื่นในการระบุชี้ผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดขึ้นจริง การแสดงรายได้และทรัพย์สิน จึงไม่ได้ขจัดผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ในบางกรณีสามารถช่วยในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้และยังช่วยตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นแล้วด้วย

### 9.1.2 ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วรัวโดยไม่ชอบ

ในระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินที่เน้นในเรื่องการตรวจหาและการป้องกันการรั่วรัวโดยไม่ชอบจะมุ่งเน้นให้มีการดำเนินการโดยครอบคลุมข้อมูลที่จะช่วยให้การติดตามตรวจสอบความมั่งคั่งของเจ้าหน้าที่ สามารถตรวจหาทรัพย์สินหรือรายได้ที่ไม่ปกติ ซึ่งไม่ได้มาจากเงินเดือนหรือแหล่งที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเทศที่ใช้ระบบนี้มักไม่มีระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ ความรั่วรัวผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมักเกิดจากการกระทำ ความผิดฐานยกยอกทรัพย์สินและรับสินบนซึ่งความผิดฐานดังกล่าวมักจะตรวจจับได้ยาก ประเทศที่ใช้ระบบนี้จึงเลือกใช้ระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินที่เน้นการตรวจหาความรั่วรัวผิดปกติโดยการติดตามตรวจสอบและชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญของความมั่งคั่งที่เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถอธิบายได้ด้วยรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อตรวจสอบ พบความไม่สอดคล้องกันระหว่างแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่กับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายนั้น

ความสำคัญของระบบนี้คือสามารถในการตรวจสอบความถูกต้องของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินเพื่อตรวจหาสัญญาณเตือนว่ามีความรั่วรัวโดยไม่ชอบหรือไม่ หรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จในแบบแสดงรายการหรือไม่ ซึ่งแนวทางในการดำเนินการ ได้แก่

1) การติดตามตรวจสอบแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน เพื่อตรวจหาความเปลี่ยนแปลงของรายได้และทรัพย์สินที่มีนัยยะสำคัญอันเป็นสัญญาณเตือนสำหรับรายได้โดยมิชอบ ด้วยกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น

2) การตรวจสอบเนื้อหาของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินกับแหล่งข้อมูลอื่นๆ เกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สิน เช่น แหล่งข้อมูลทางภาษี ธุรกิจกรมทางธนาคาร รถยนต์ อสังหาริมทรัพย์ และอื่นๆ เพื่อตรวจหาว่าเจ้าหน้าที่ยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จในแบบแสดงรายการหรือไม่

3) การตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างมาตรฐานการดำรงชีพของเจ้าหน้าที่กับรายได้ที่ได้รับจากทางการว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่

จึงเป็นระบบที่เน้นเรื่องการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงความมั่งคั่ง เพื่อป้องกันและตรวจหาการรั่วไหลโดยไม่ชอบเป็นหลัก

### 9.1.3 ระบบผสม

บางประเทศมีการผสมผสานระบบตรวจสอบทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภทข้างต้น เข้าด้วยกัน การผสมผสานนี้จะช่วยให้ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินครอบคลุมวัตถุประสงค์เรื่อง การต่อต้านการทุจริตที่กว้างมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีกรอบในการควบคุมกำกับดูแล เพราะการใช้ระบบผสมดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของทรัพยากรและทักษะที่จำเป็น ในการดำเนินการ ทั้งบทบาทในการเป็นผู้ให้คำแนะนำและบทบาทในการทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบ ในระบบที่มีวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่างจึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษในการพัฒนาวิธีการบังคับ ใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้บทบาทในการให้คำแนะนำที่หน่วยงานจะต้องช่วยเหลือผู้มีหน้าที่ยื่น กลายเป็นการชี้ช่องให้มีการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้การดำเนินการ ตรวจสอบความรั่วไหลโดยไม่ชอบหย่อนประสิทธิภาพลงด้วย

อย่างไรก็ตามไม่มีการออกแบบระบบใดระบบหนึ่งที่ดีที่สุดในทุกบริบท เพราะผลลัพธ์ที่ออกมาขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ในทางปฏิบัติระบบ แสดงรายได้และทรัพย์สินยังมีความแตกต่างกันมากจนห่างไกลคำว่ามาตรฐานสากล

## 9.2 หลักในการกำหนดระบบการตรวจสอบทรัพย์สิน

9.2.1 ความจำเป็นในการแก้ปัญหา เพื่อให้เหมาะสมกับพฤติกรรม หรือ ภาวลักษณะของประเทศ เช่น หากประเทศใดมีภาพลักษณ์การทุจริตสูง ระบบที่ออกแบบมา เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจหาความรั่วไหลโดยไม่ชอบอาจมีความสำคัญเพื่อเป็นการขจัดปัญหา การทุจริตที่เกิดขึ้นแล้วและเป็นการป้องปรามการทุจริตที่จะเกิดขึ้นต่อไป

**9.2.2 จำนวนของผู้มีหน้าที่ยื่น** จำนวนของผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน ปริมาณข้อมูล ความถี่ในการยื่นแบบ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงไปถึง **ทรัพยากรและขีดความสามารถขององค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบนั้นด้วย**

**9.2.3 รูปแบบวิธีการ** รูปแบบวิธีการของการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา ของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินจะต้องแสดงให้เห็นถึงความ เอาจริงเอาจังในการตรวจสอบความรั่วรายโดยมิชอบและผลประโยชน์ทับซ้อน จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องมีการตรวจสอบแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินอย่างละเอียด

**9.2.4 การเปิดเผยต่อสาธารณะ** ความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึง ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยปัจจุบันมีการสนับสนุนความคิดเห็น ที่ว่าการเปิดเผยข้อมูลการแสดงรายได้และทรัพย์สินแก่ประชาชนจะช่วยทำให้ระบบตรวจสอบมี ประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือมากขึ้นเพราะการตรวจสอบจากภาคประชาชนเป็นการช่วยตรวจสอบ เพิ่มเติมในส่วนที่นอกเหนือจากความสามารถขององค์กรตรวจสอบ

### **9.3 การกำหนดผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน**

การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินมีความแตกต่างกัน ไปในแต่ละประเทศ มีทั้งที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องยื่นไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะบางระดับเท่านั้นที่ต้องยื่นแบบดังกล่าว ทั้งนี้การกำหนดว่าบุคคลใดหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับใดบ้างมีหน้าที่ต้องยื่นข้อมติต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญข้อหนึ่ง คือ ขีดความสามารถในการ ดำเนินการตรวจสอบและการจัดการกับข้อมูลที่ยื่นแสดง ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องมีการกำหนด ให้สอดคล้องกัน เพื่อให้ระบบตรวจสอบของประเทศนั้นมีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการอย่างมี ประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรฐานกว้างๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อจำกัดขอบเขตในการกำหนดตำแหน่งที่มี หน้าที่ยื่นแบบ คือ

**9.3.1 การกำหนดขอบเขตโดยการพิจารณาจากหน้าที่หรือการทำงาน** เป็นการ จำแนกตามอำนาจหน้าที่ เช่น ผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ การบริหารงานจัดซื้อจัดจ้าง การอนุมัติ ทำสัญญา หรือการให้สัมปทาน เป็นต้น เป็นการพิจารณาจากหน้าที่หรือการทำงานที่มีความเสี่ยงต่อ การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

**9.3.2 การกำหนดขอบเขตโดยการพิจารณาจากระดับชั้นของตำแหน่ง** เป็นการ กำหนดขอบเขตโดยตั้งสมมติฐานว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงอาจมีการใช้ดุลยพินิจและใช้อำนาจในการ แทรกแซงโดยมิชอบ จึงถือเป็นกรณีที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเช่นกัน โดยอาจกำหนดหน้าที่โดย เริ่มจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดและไล่ลำดับลงมาตามความเหมาะสมต่อไป



#### 9.4 การกำหนดรูปแบบข้อมูลที่ต้องแสดงในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน

รูปแบบข้อมูลที่ต้องแสดงในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินขึ้นอยู่กับระบบตรวจสอบทรัพย์สินของแต่ละประเทศ โดยแบ่งแยกอย่างกว้าง ดังนี้

**9.4.1 ระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน** จะเน้นเรื่องการระบุชี้และป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยให้ความสำคัญกับการแสดงแหล่งที่มาของรายได้และการระบุชี้ผลประโยชน์ทางธุรกิจรวมถึงการเป็นกรรมการในบริษัทและการเป็นเจ้าของหุ้น ระบบป้องกันการผลประโยชน์ทับซ้อนอาจกำหนดให้มีการเปิดเผยมูลค่าของทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นภาพรวมและอาจรวมถึงรายละเอียดของแหล่งที่มาของทรัพย์สินหรือแม้กระทั่งมูลค่าของของขวัญด้วย

**9.4.2 ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วไหลโดยไม่ชอบ** จะเน้นให้มีการแสดงมูลค่าของทรัพย์สิน ไม่ว่าจะโดยภาพรวมหรือภายในขอบเขตของมูลค่านั้น เช่น มูลค่ารวมของทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่มีมูลค่าระหว่าง 5,000 ถึง 25,000 เหรียญสหรัฐ เป็นต้น โดยระบบตรวจสอบความรั่วไหลโดยไม่ชอบ จะกำหนดให้มีการแสดงทรัพย์สินเป็นรายการ รวมถึงรายละเอียดของทรัพย์สินนั้น เช่น แบบและรุ่นของรถยนต์ มูลค่า และรูปพรรณของอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ตลอดจนรายได้ที่เจ้าหน้าที่ได้รับจากการทำงานนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ (ในกรณีที่ประเทศนั้นอนุญาตให้ทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการ)

#### 9.5 แนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินตามแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินในเบื้องต้น คือ การตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน โดยมีการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน เพื่อติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการตรวจหาความมั่งคั่งของผู้มีหน้าที่ยื่นว่ามีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ เพื่อให้มั่นใจว่ารายได้และทรัพย์สินที่แสดงไว้มีความสอดคล้องกับรายได้ โดยชอบธรรม ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีแนวทางในการตรวจสอบ ได้แก่

**9.5.1 การตรวจสอบแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน** ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ยื่นแบบว่ามีการแสดงเนื้อหาภายในอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และสอดคล้องกันหรือไม่

**9.5.2 การตรวจสอบความถูกต้องของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน** โดยเปรียบเทียบกับแหล่งข้อมูลอื่น เช่น ทะเบียนที่ดิน รถยนต์ และทรัพย์สิน หรือข้อมูลทางภาษีธุรกรรมธนาคาร เป็นต้น

**9.5.3 การนำผลการตรวจสอบมาวิเคราะห์** เพื่อตรวจสอบหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ยื่นแบบ



**9.5.4 การตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิต** เพื่อให้แน่ใจว่าการใช้ชีวิตของผู้มีหน้าที่ขึ้นแบบ บุคคลในครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด เป็นไปโดยปกติและมีความสอดคล้องกับรายได้ที่ได้แสดงไว้

แนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินที่กล่าวมานี้ ย่อมเป็นการดำเนินการที่ต้องใช้ทรัพยากรของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นจำนวนมาก อันจะส่งผลเกี่ยวเนื่องถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของผลลัพธ์ที่จะได้รับจากการดำเนินการนั้นด้วย จึงเป็นข้อที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตของการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินต่อไป

**9.6 ขอบเขตของการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน**

ขอบเขตของการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแบบแสดงรายได้ และทรัพย์สินควรจะถูกกำหนดขึ้น โดยสอดคล้องกับความพร้อมในทางทรัพยากรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ แหล่งข้อมูลที่สนับสนุนการตรวจสอบ และการให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชน

การกำหนดแบบที่ต้องดำเนินการตรวจสอบภายในขอบเขตที่เหมาะสมเป็นสิ่งสมควรเกิดขึ้น โดยมีแนวทางที่นิยมนำมาใช้เพื่อกำหนดขอบเขตการตรวจสอบ ได้แก่

**9.6.1 การจัดลำดับความสำคัญ** โดยการจัดลำดับความสำคัญของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตมากกว่ามาตรวจสอบก่อน

**9.6.2 กำหนดขอบเขต** กำหนดขอบเขตการตรวจสอบผู้ที่มีความเสี่ยงเป็นลำดับรองด้วยการสุ่ม แต่แนวทางการสุ่มตรวจดังกล่าวอาจมีกรณีการใช้สิทธิพลเข้าแทรกแซงจนกระทบต่อความโปร่งใสในการดำเนินการได้ จึงเป็นข้อควรระวังที่ต้องตระหนักต่อไป

แนวทางที่กำหนดขอบเขตการตรวจสอบอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของแบบของเจ้าหน้าที่ระดับสูง เป็นการมุ่งเป้าไปที่บุคคลที่มีโอกาสเสี่ยงสูงกว่า ดังเช่น ในประเทศอาร์เจนตินา หน่วยงานแสดงรายได้และทรัพย์สินดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของผู้ยื่นที่มีระดับสูงสุดอย่างเป็นระบบ ประมาณ 1,690 ราย คิดเป็นประมาณร้อยละ 5 ของผู้ยื่นทั้งหมดที่มีมากกว่า 33,000 ราย<sup>36</sup>

<sup>36</sup> อังใน สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. ตำแหน่งสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ โดยการแสดงรายได้และทรัพย์สิน คู่มือการวิเคราะห์กรอบกฎหมายสำหรับระบบแสดง

2) การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของแบบของเจ้าหน้าที่จากบางหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริต เช่น เจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินกองทุนของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวกับการอนุญาต หรือให้ใบอนุญาต

3) การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของแบบของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการร้องเรียนว่าประพฤติมิชอบ

4) การกำหนดระบบในการสุ่มตรวจสอบแบบแสดงรายได้และทรัพย์สิน

กล่าวโดยสรุป การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ย่อมมีความซับซ้อนในขั้นตอนการปฏิบัติงาน และหากบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะกระทำการทุจริตเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่นนั้นย่อมจะมีวิธีการปิดบังซ่อนเร้นความคิดและพยานหลักฐานอย่างแยบยล การตรวจสอบโดยทั่วไปอาจพิสูจน์การกระทำความคิดได้ยาก แต่หากมีความร่วมมือจากหลายภาคส่วนช่วยสอดส่องดูแล อาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบได้มากขึ้น โดยการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ แต่ก็ต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลจนมากเกินไป



### บทที่ 3

## การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ สาธารณรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ดังนี้

### 1. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายไทย

#### 1.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอดีต

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเป็นมาดังนี้

**1.1.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518** คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการผู้รับผิดชอบสำหรับมาตรการบังคับกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา<sup>37</sup> และรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อกำหนดระยะเวลาการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการ ดังนี้

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518, มาตรา 23

1) ระยะเวลาการยื่น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด หรือบางส่วน หรือบางคน แสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำสั่งดังกล่าวปฏิบัติ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของคนที่มิอยู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง<sup>38</sup>

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของคนที่มิอยู่ในวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง<sup>3</sup>

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ให้ยื่นแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ถูกฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ถูกฟ้องคดี<sup>39</sup>

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วพ้นจากตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน แต่ยังคงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ ให้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น<sup>40</sup>

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุ หรือพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเพราะลาออกจากตำแหน่ง ให้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินที่มีอยู่ในขณะนั้นก่อนวันที่จะพ้นจากตำแหน่งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน<sup>41</sup>

(6) การแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินให้ทำตามแบบแสดงรายการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงให้รวมถึงสินทรัพย์และหนี้สินในต่างประเทศและที่มีได้อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย<sup>42</sup>

<sup>38</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 3(1)

<sup>39</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 4

<sup>40</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 5

<sup>41</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 6

<sup>42</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 7

2) ผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการ คือ<sup>43</sup>

- (1) ข้าราชการการเมือง ให้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี
- (2) ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงยุติธรรม
- (3) ข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (4) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้ยื่นต่อเลขาธิการรัฐสภา
- (5) ข้าราชการประเภทอื่น นอกจาก (1) ถึง (4) ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไป รวมตลอดถึงกรรมการและอนุกรรมการของส่วนราชการให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด
- (6) ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการองค์การบริหารและหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีที่รัฐวิสาหกิจสังกัดอยู่
- (7) ข้าราชการและลูกจ้างส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนอกจาก (5) และ (6) ให้ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- (8) เจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจาก (1) ถึง (7) ให้ยื่นต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือผู้ที่คณะกรรมการกำหนด
- (9) ผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและส่งแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการภายในเจ็ดวันนับแต่วันสิ้นกำหนดเวลาที่ต้องแสดง ส่วนอีกฉบับให้เก็บเป็นเอกสารลับไว้ ณ สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดทบวง สำนักงานของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่า หรือ ณ สำนักงาน
- (10) เมื่อได้รับแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน แล้วให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนำใส่ซองปิดผนึกอีกชั้นหนึ่งและลงลายมือชื่อกำกับไว้บนรอยผนึกของซองและเก็บไว้เป็นเอกสารลับในราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ การเปิดผนึกของของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เฉพาะเมื่อมีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการ

<sup>43</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 8

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่ง<sup>44</sup>

(11) เมื่อผู้ยื่นแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินพ้นจากตำแหน่งที่ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินหรือหน่วยงานที่ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วเป็นเวลาห้าปี จะจัดการทำลายแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินตามระเบียบของทางราชการก็ได้<sup>45</sup>

### 1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช

2538 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>46</sup>

2) รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>47</sup>

1.1.3 พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภา ให้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้แทนราษฎร โดยให้ยื่นภายในหกสิบวัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่หรือภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีขยายให้แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน<sup>48</sup>

2) ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่นหมายถึงทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของตนซึ่งมีอยู่ในวันที่ยื่น<sup>49</sup>

<sup>44</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 9

<sup>45</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 10

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538, มาตรา 95

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538, มาตรา 170 วรรคสอง

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 3

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 4 และมาตรา 5



3) เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับซองที่ได้ยื่นจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและเก็บไว้ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี<sup>50</sup>

4) เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเกินห้าปีแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีอนุญาตให้ทำลายบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เก็บรักษาไว้ก็ได้<sup>51</sup>

5) สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>52</sup>

**1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1) บุคคลดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง<sup>53</sup>

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ ณ วันที่ดังต่อไปนี้<sup>54</sup>

- (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้า

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 6

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 10

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 8

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 291

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 292

(2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้น

(3) กรณีตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ ณ วันตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นบัญชีฯ หลังจากพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีภายในสามสิบวันด้วย

3) เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานฯ มอบหมาย ลงลายมือชื่อในบัญชีทุกหน้า บัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชี ให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเร็ว หากมีการยื่นบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งเพราะพ้นจากตำแหน่งหรือตายให้ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>55</sup>

4) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิด และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง<sup>56</sup>

**1.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินไว้คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมให้มีความรัดกุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น ทรัพย์สินที่ต้องยื่นแสดงให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม<sup>57</sup> และบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและ**

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 293-294

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 295

<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 259 วรรคสาม

เอกสารประกอบที่ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบนอกเหนือจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ยังกำหนดให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นตำแหน่งที่ให้เปิดเผยบัญชี ด้วย 58 และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย<sup>59</sup>

**1.1.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.**

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย นอกจากนี้ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งนอกจากต้องยื่นบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วหนึ่งปีด้วย โดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ตามมาตรา 39 และตามมาตรา 40) มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ระยะดังเช่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มต้องยื่นบัญชีทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง โดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งครบสามปีด้วย และกรณีตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

## 1.2 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 261

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 263

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต<sup>60</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2561 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

### 1.2.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (Constitution) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่

#### 1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>61</sup> หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ได้แก่<sup>62</sup>

- ก. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- ข. ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- ค. ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรี

- ง. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- จ. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- ฉ. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ช. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234 (3)

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (1)

<sup>62</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ “ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” 2558 หน้า 2-3

- ซ. เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
  - ฅ. ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
  - ญ. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
  - ฎ. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
  - ฏ. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - ฐ. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - ฑ. เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - ฒ. ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - ณ. ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - ด. ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - ต. เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร
  - ถ. เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายรัฐสภา ได้แก่<sup>63</sup>

- ก. ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
- ข. ที่พิจารารองประธานรัฐสภา
- ค. ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
- ง. ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
- จ. ที่พิจารารองประธานวุฒิสภา
- ฉ. ที่พิจารารองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ช. เลขานุการประธานรัฐสภา
- ฅ. เลขานุการรองประธานรัฐสภา
- ฉ. เลขานุการประธานวุฒิสภา
- ญ. เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ฎ. เลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- ฏ. เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ฐ. เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>63</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน”, 2558, หน้า 3-4

- ท. ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- ฅ. โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ณ. โฆษกประธานวุฒิสภา
- ค. โฆษกผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- ด. ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา
- ถ. ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา
- ท. ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ธ. ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา
- น. ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- บ. ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- ป. ผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>64</sup>

3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ<sup>65</sup>

“ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ยกเว้นกรณีตามมาตรา 11 (1)

4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป<sup>66</sup>

5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป<sup>67</sup>

6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป<sup>68</sup>

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (2)

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (3)

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (4)

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (5)



7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง<sup>69</sup>

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับข้าราชการพลเรือน และปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>70</sup>

9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>71</sup>

“ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

10) เจ้าพนักงานของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>72</sup>

11) พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไป ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีตำแหน่งและหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>73</sup>

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (6)

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (7)

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (8)

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 102 (9)

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 103

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวข้างต้น ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยในกรณียื่นเป็นเอกสารผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย ทั้งนี้ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ ก. – ญ กฎหมายกำหนดไว้ว่าคู่สมรสนั้นหมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

### 1.2.2 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้<sup>74</sup>

1) ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

2) ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ และทุกสามปี ตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชี และตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 158

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 105  
วรรคสาม

ทั้งนี้ ระยะเวลาที่กำหนดในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

สำหรับช่องทางการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มี 3 ช่องทาง คือ

(1) ยื่นด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นแทน ณ สำนักงาน ป.ป.ช. ถนนสนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทุกจังหวัด

(2) ยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังสถานที่ตามข้อ (1)

(3) ยื่นบัญชีด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

### 1.2.3 รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่นแสดงพร้อมเอกสารประกอบ

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่มีอยู่จริงทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งรายการทรัพย์สินแบ่งเป็น 9 ประเภท รายการหนี้สินแบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>75</sup>

1) *เงินสด* หมายถึง เงินสดทุกสกุลรวมกัน 200,000 บาทขึ้นไป

2) *เงินฝาก* หมายถึง เงินฝากทุกประเภท รวมถึงสลากออมสิน บัตรเงินฝาก ในธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น โดยแสดงยอดคงเหลือ ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการเอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาสมุดคู่ฝาก หรือ หนังสือรับรองยอดคงเหลือจากธนาคาร หรือ รายการเคลื่อนไหวทางบัญชี (Statement) หรือสำเนาสลากออมสิน บัตรเงินฝาก

3) *เงินลงทุน* หมายถึง หลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลค้ำประกัน เช่น พันธบัตรรัฐบาล หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต เช่น หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นกู้ เงินลงทุนอื่นๆ ที่มีได้ทำการซื้อ-ขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น เงินลงทุนในห้างหุ้นส่วน กิจการร้านค้าที่ดำเนินธุรกิจเป็นส่วนตัว ให้แสดงยอดเงินลงทุนโดยแสดงมูลค่าตามตราสารและมูลค่าตามราคาตลาด ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการ เอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ สำเนาพันธบัตร สำเนาหลักทรัพย์ สำเนาหนังสือรับรองของบริษัทหลักทรัพย์ หรือนายทะเบียนหลักทรัพย์ (Broker) หรือศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ หรือสำเนาหนังสือรับรองของบริษัท หรือสำเนาบัญชี

<sup>75</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*, 2558, หน้า 43-56

รายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ.5) สำเนาหนังสือรับรองของห้างหุ้นส่วนหรือหลักฐานการเป็นหุ้นส่วนกรณีเป็นกิจการค้าอื่นที่ดำเนินธุรกิจเป็นส่วนตัวให้ระบุสถานที่ดำเนินการ พร้อมทั้งภาพถ่ายสถานที่ดำเนินกิจการและบัญชีรายการทรัพย์สิน

4) *เงินให้กู้ยืม* หมายถึง เงินที่ให้บุคคล หรือนิติบุคคลกู้ยืม ให้แสดงยอดเงินให้กู้พร้อมดอกเบี้ย โดยแนบเอกสารสำเนาหนังสือหรือสัญญากู้ยืมเงินหรือหลักฐานอื่นที่แสดงการให้กู้ยืมเงิน เช่น สำเนาหนังสือรับสภาพหนี้ของลูกหนี้ สำเนาหลักประกัน เป็นต้น

5) *ที่ดิน* หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย การแสดงมูลค่าให้ใช้ราคาประเมินของกรมที่ดิน หรือประมาณตามราคาตลาดที่มีการซื้อขายที่ดินบริเวณดังกล่าว หรือราคาขณะที่ได้มา และแนบสำเนาโฉนดที่ดิน หรือสำเนาแสดงสิทธิครอบครอง เช่น น.ส. 3 ก, น.ส. 3 ใบจอง ส.ค. 1 เป็นต้น

6) *โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง* หมายถึง บ้านอาศัย สิ่งปลูกสร้างอื่น เช่น อาคารพาณิชย์ ห้องชุด โกดัง ให้ประเมินมูลค่าตามความเป็นจริงในสภาพปัจจุบัน ไม่รวมมูลค่าที่ดิน เอกสารประกอบ คือ สำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุด หากไม่มีสำเนาทะเบียนบ้านให้แนบภาพถ่ายสีโรงเรือนฯ พร้อมระบุว่าปลูกสร้างบนที่ดินแปลงใด ของผู้ใด

7) *ยานพาหนะ* หมายถึง ยานพาหนะต่างๆ เช่น รถจักรยานยนต์ รถยนต์ เรือยนต์ เครื่องบินส่วนบุคคล เป็นต้น ให้ประเมินมูลค่าตามความเป็นจริงในสภาพปัจจุบัน แนบสำเนารจจดทะเบียนยานพาหนะ หรือเอกสารอื่นที่แสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง

8) *สิทธิและสัมปทาน* หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินทางวรรณกรรม ศิลปกรรม ลิขสิทธิ์ สัมปทานต่างๆ สิทธิการเช่าที่ดิน อาคาร เป็นต้น ให้แสดงมูลค่าที่ได้รับจากสิทธิและสัมปทาน หรือมูลค่าคงเหลือในปัจจุบัน เอกสารประกอบ คือ สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนสิทธิบัตรหรือลิขสิทธิ์ สำเนาเอกสารแสดงสิทธิ เช่น สัญญาเช่า เป็นต้น

9) *ทรัพย์สินอื่น* หมายถึง ทรัพย์สินอื่นนอกจาก 1-8 โดยมีมูลค่ารวมกันตั้งแต่ 200,000 บาท ขึ้นไป เช่น ทองคำ พระเครื่อง อัญมณี งาม้าง อาวุธปืน เป็นต้น การแสดงมูลค่าอาจเป็นมูลค่าปัจจุบันหรือมูลค่าขณะที่ได้มา หลักฐานเอกสารที่ต้องแนบ คือ ภาพถ่ายสีพร้อมบัญชีแสดงรายละเอียด และมูลค่าของทรัพย์สินแต่ละรายการ

(10) *เงินเบิกเกินบัญชี* หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชีธนาคาร และหนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภท ให้แสดงยอดหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ สำเนาสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี (O/D) สำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนารายการเคลื่อนไหวทางบัญชี (Statement) หรือสำเนาใบแจ้งหนี้บัตรเครดิต

(11) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น หมายถึง เงินกู้ทุกประเภทจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ให้แสดงยอดหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง (เงินสดพร้อมดอกเบี้ย) หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ สำเนาสัญญากู้ และสำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนาใบเสร็จรับเงินที่ระบุยอดหนี้คงเหลือ

(12) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีชื่อธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัท กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ให้แสดงยอดหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง (เงินสดพร้อมดอกเบี้ย) หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ สำเนาหนังสือสัญญาเงิน หรือสำเนาสัญญาเช่าซื้อ หรือสำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนาหลักฐานอื่นที่แสดงถึงการเป็นหนี้

(13) หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือให้แสดงเงินกู้คงเหลือ (เงินสดพร้อมดอกเบี้ย) หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ ให้จัดทำเอกสารที่ระบุชื่อและชื่อสกุล ที่อยู่ปัจจุบันที่ติดต่อได้สะดวกของเจ้าหนี้พร้อมแสดงยอดหนี้เงินกู้คงเหลือ

นอกจากรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่นแสดงตามรายการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยังต้องยื่นแสดงสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา (ภ.ง.ด.90, ภ.ง.ด.91) ของตน และคู่สมรส (ถ้ามี)

#### 1.2.4 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตำแหน่งตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบตำแหน่งต้องยื่นบัญชี ซึ่งการเปิดเผยดังกล่าวต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้<sup>76</sup> โดยให้ปิดประกาศสำเนาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและประกาศเปิดเผยสำเนาเอกสารประกอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ณ สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด หรือสถานที่อื่นใด ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นสมควร

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 106



เป็นระยะเวลาสามสัปดาห์ และทางเว็บไซต์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากมีการร้องขอเป็นหนังสือเพื่อขอตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบให้ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ที่ครอบครองดูแลเอกสารจัดให้ผู้ร้องขอเข้าตรวจดูสำเนาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบได้ แต่มิให้คัดถ่ายสำเนาเอกสาร

สำหรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยผลการตรวจสอบว่าผิดปกติหรือไม่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป<sup>77</sup>

### 1.2.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>78</sup>

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน พิจารณากรณีจิตใจไม่ยื่นบัญชีและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือรั่วหายผิดปกติ และพิจารณาผลการตรวจสอบความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนำเสนอ

2) ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สินหรือผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ทำหน้าที่ลงนามในหนังสือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ลงลายมือชื่อหรือกระทำได้ด้วยวิธีการอื่นใดแทนการลงลายมือชื่อกำกับบัญชีตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด พิจารณาค้นกรองงานของเจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน นำเสนอรองเลขาธิการหรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาเสนอกรรมการ ป.ป.ช.

3) เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 111

<sup>78</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คู่มือการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน, กรุงเทพฯ: บริษัท เซว่น พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2555, หน้า 2-3



บัญชี พร้อมความเห็นนำเสนอกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล ผ่านเลขานุการ หรือรองเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการหรือผู้อำนวยการสำนักที่เลขานุการมอบหมาย

### 1.2.6 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

“การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>79</sup>

จากคำนิยามข้างต้น เห็นได้ว่าวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีด้วยกัน 3 วิธี ดังนี้

1) การตรวจสอบปกติ หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามเอกสารประกอบที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีได้แสดงไว้ โดยพิจารณา ดังนี้<sup>80</sup>

- (1) ตำแหน่งดังกล่าวต้องยื่นบัญชีหรือไม่
- (2) ใช้แบบบัญชีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดหรือไม่
- (3) ยื่นบัญชีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากล่าช้ามีหนังสือชี้แจงหรือไม่
- (4) ได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะครบถ้วนหรือไม่
- (5) แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ณ วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีในแต่ละกรณีถูกต้องหรือไม่
- (6) ได้ยื่นบัญชีพร้อมเอกสารประกอบเพื่อพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน และสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาหรือไม่
- (7) ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีและเอกสารประกอบทุกหน้าหรือไม่

2) การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล<sup>81</sup> หมายความว่า การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อยืนยันข้อมูลของทรัพย์สินและหนี้สินว่าถูกต้องและมีอยู่จริงตามรายการทรัพย์สิน

<sup>79</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561, ข้อ 4 วรรคสอง

<sup>80</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คู่มือการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน, กรุงเทพฯ: บริษัท เซเวน พรินต์ติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2555, หน้า 55

<sup>81</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561, ข้อ 4 วรรคสี่

และหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แสดงไว้ หรือยืนยันข้อมูลของทรัพย์สิน และหนี้สินรายการใดรายการหนึ่งหรือหลายรายการที่มีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้แสดงไว้ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือมีข้อมูลคลาดเคลื่อน หรือมีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

3) การตรวจสอบเชิงลึก<sup>82</sup> หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจงใจไม่ยื่นบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควร เชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการ ได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด โดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินหรือมีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีเหตุอันควรสงสัยว่า ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาก็ได้ ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง สามารถทำได้โดยกรณีเงินสด รวมกันน้อยกว่า 2,000,000 บาทนั้น ไม่ต้องออกไปตรวจนับ เว้นแต่มีเหตุอันควรสงสัยอื่น หากเงิน สดรวมกันตั้งแต่ 2,000,000 บาท ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าผู้มีหน้าที่ยื่น ได้แจ้ง วัตถุประสงค์ในการเก็บเงินไว้หรือไม่ และประสานกับผู้มีหน้าที่ยื่นเพื่อขอตรวจนับ โดยจะนำมาให้ ตรวจหรือออกไปตรวจก็ได้ พร้อมทั้งจัดทำบันทึกการตรวจสอบ ส่วนกรณีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการอื่นๆ ให้ตรวจสอบว่ารายการตามที่ผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงกับเอกสารประกอบที่ยื่นแสดงมา ถูกต้องตรงกันและมีอยู่จริงตามนั้นหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบถูกต้องครบถ้วนและมีอยู่จริงตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ปรากฏ ว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ สำหรับบัญชีกรณีเข้ารับตำแหน่งให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ทำความเข้าใจเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเก็บเป็นข้อมูลไว้เพื่อประกอบการ พิจารณาตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อมีการยื่นบัญชีครั้งต่อไป

<sup>82</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและ หนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561, ข้อ 4 วรรคห้า

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินครั้งต่อๆ ไป หลังจากที่ได้มีการยื่นบัญชีครั้งแรกแล้ว โดยเปรียบเทียบว่ามีความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือหนี้สินลดลงผิดปกติหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ และรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาก็ได้

### 1.2.7 บทกำหนดโทษ และการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นบัญชี และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ดำรงตำแหน่งระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไป ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งและหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มียุทธอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

ในกรณีผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน และตรวจสอบที่มาของทรัพย์สินและหนี้สิน การเคลื่อนไหวทางการเงิน การทำธุรกรรม และแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีหน้าที่พิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันมีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

กรณีที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายราย ผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการได้สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และ ความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล อาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และแจ้งคำ วินิจฉัยพร้อมข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่

## 2. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายต่างประเทศ

### 2.1 สาธารณรัฐจอร์เจีย

#### 2.1.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน

นับจากเหตุการณ์ปฏิวัติดอกกุหลาบในปี พ.ศ. 2546 ที่ผู้นำฝ่ายค้านและ ชาวจอร์เจียจำนวนนับ 30,000 คน เดินทางเข้ากดดันให้ประธานาธิบดีลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้เกิดการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากในยุคสมัยนั้น สาธารณรัฐจอร์เจียมีปัญหาการทุจริตจนได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการทุจริตสูงสุดของฝั่งยุโรปตะวันออก ซึ่งเมื่อประธานาธิบดี Mikheil SAKASHVILI เข้าปฏิญาณตนเพื่อรับตำแหน่ง นโยบายหลักของรัฐบาลคือการเร่งแก้ปัญหาคอร์รัปชั่น บังหลวม ปรับปรุงระบบการจ่ายเงินเดือนและบำนาญของราชการรวมถึงการเร่งฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและส่งเสริมนโยบายด้านการต่างประเทศ

ในการเร่งแก้ไขปัญหาด้านการทุจริตดังกล่าว คือ การหามาตรการป้องกัน และการออกกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบและแผนในการปฏิบัติ รวมถึงการเพิ่มอำนาจองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดูแลและตรวจสอบปัญหาด้านทุจริต ถึงแม้ว่าสาธารณรัฐจอร์เจียได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและครอบครัวต้องทำการเปิดเผยทรัพย์สินเพื่อความโปร่งใสในระหว่างการเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งสำหรับสาธารณรัฐจอร์เจีย การจัดทำให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของภาครัฐมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินมีเพื่อเปิดเผยแหล่งเงินได้ที่นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงอาจได้รับมาด้วยวิธีหรือแหล่งรายได้ที่มีชอบ รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินและการดำเนินธุรกิจส่วนตัวของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อตรวจสอบว่าจะไม่มีการดำเนินการใดๆ ที่ทำให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ภาครัฐและผลประโยชน์ส่วนตัว

ความพยายามในการแก้ปัญหาทุจริตของสาธารณรัฐจอร์เจียในช่วงตั้งแต่การปฏิวัติหลายที่ผ่านมามีผลสำเร็จ โดยความสำเร็จดังกล่าวสามารถอ้างอิงได้จากดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ซึ่งสาธารณรัฐจอร์เจียได้ถูกจัดอันดับสูงขึ้นในทุกปี นับจากการเริ่มใช้ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินข้าราชการผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560 องค์กรโปร่งใสนานาชาติ (TI: Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้น เพื่อรณรงค์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้ประกาศค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI: Corruption Perception Index) ในปี พ.ศ. 2559 ปรากฏว่าสาธารณรัฐจอร์เจียอยู่ในอันดับที่ 44<sup>83</sup> ซึ่งผลดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันโลกสอดคล้องกับผลการตรวจสอบจากมาตรวัดอื่น เช่น มาตรวัดของธนาคารโลกที่ให้คะแนนความสามารถในการควบคุมปัญหาการทุจริตของสาธารณรัฐจอร์เจียเพิ่มขึ้นจากเดิมในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งสาธารณรัฐจอร์เจียได้คะแนนเพียง 28.8 คะแนน เป็น 66.5 คะแนนในปี พ.ศ. 2556 และระบบ OADS ซึ่งเป็นระบบในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ได้รับรางวัลจากองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2546 ในหัวข้อของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในราชการอีกด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง มีสองฉบับ ได้แก่

1) กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการ (Law of Georgia on Civil Service) บัญญัติขึ้นเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2540 บัญญัติหลักสำคัญเกี่ยวกับกำหนดวิธีการและแนวทางปฏิบัติของการให้บริการของภาครัฐ ลักษณะความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการให้บริการของภาครัฐ กำหนดสถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น อำนาจ สิทธิและหน้าที่ ข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ การแสดงรายได้และทรัพย์สิน ประเภทของทรัพย์สินที่ต้องรายงาน รวมถึงบทบาทและอำนาจของสำนักงานข้าราชการพลเมืองที่มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการรวบรวมและดูแลการยื่นแบบแสดงทรัพย์สิน

2) กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ (Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service) กฎหมายฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ การกำหนดหลักการเบื้องต้นในการป้องกันและขจัดปัญหาที่เกี่ยวข้องจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ กำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่กระทำการทุจริต และการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการยื่นเปิดเผยทรัพย์สินของข้าราชการเพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการ

<sup>83</sup> ข้อมูลจาก [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)



กำหนดรายละเอียดของบุคคลที่ต้องทำการเปิดเผยทรัพย์สิน กระบวนการในการยื่นแสดงทรัพย์สิน ระยะเวลาในการยื่นแสดงทรัพย์สิน การกำหนดขอบเขตของทรัพย์สินที่ต้องถูกเปิดเผย และบทกำหนดโทษในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ต้องเปิดเผยฝ่าฝืนหรือเปิดเผยทรัพย์สินไม่ถูกต้องตามที่กำหนด

### 2.1.2 องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยื่นแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

องค์กรหลักที่มีหน้าที่ดูแลการแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของสาธารณรัฐจอร์เจีย คือ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau) มีสถานะเป็นองค์กรของภาครัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากคำสั่งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 ปัจจุบันสำนักงานข้าราชการพลเรือนมีบทบาทสำคัญสองประการ ประการแรก คือ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของประเทศ ประการที่สอง คือ เป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการยื่นแสดงและตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

คำนิยามของสำนักงานข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการ มาตรา 129 หมายถึง องค์กรภาครัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อการทำหน้าที่ปฏิรูประบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการราชการ ประสานงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ ให้แนวทางในการดำเนินงานของราชการตามที่กฎหมายกำหนด สนับสนุนด้านการดำเนินงานในฐานะสมาชิกของสภาข้าราชการพลเรือน รับการยื่นเอกสารแสดงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและตรวจสอบให้บุคคลที่มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงข้อมูลทรัพย์สินทำการยื่นเอกสารตามระยะเวลาที่กำหนด

### 2.1.3 รูปแบบและวิธีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐได้มีการกำหนดกระบวนการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย รวมถึงบุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน ประเภททรัพย์สินที่ต้องระบุ ระยะเวลาในการยื่นแสดง ดังนี้

#### 1) ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

- (1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (3) สมาชิกผู้แทนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐอับฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัครา
- (4) ผู้นำรัฐบาลแห่งอับฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัครา
- (5) นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี



- (6) รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการประจำกระทรวงต่าง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียและตำแหน่งรอง
- (8) รัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐอัปฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเอง  
ของอัครารา
- (9) ตำแหน่งเลขาธิการประจำสำนักงานเลขาธิการแห่งสาธารณรัฐ  
จอร์เจีย
- (10) ตำแหน่งเลขาธิการประจำสำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีและ  
ตำแหน่งผู้ช่วย
- (11) ตำแหน่งผู้ช่วยประธานาธิบดีแห่งรัฐด้านความมั่นคงแห่งชาติ
- (12) ตำแหน่งผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคงแห่งรัฐ รวมถึง  
ตำแหน่งในสภาความมั่นคงแห่งรัฐ
- (13) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงของประจำกระทรวงและตำแหน่ง  
ที่เทียบเท่า
- (14) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำกระทรวงการต่างประเทศ  
และตำแหน่งที่เทียบเท่า
- (15) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสำนักงานเลขาธิการแห่ง  
รัฐบาล
- (16) ผู้ตรวจการแผ่นดินและตำแหน่งเทียบเท่า
- (17) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสำนักงานเลขาธิการแห่ง  
ประธานาธิบดี
- (18) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำรัฐสภา และผู้อำนวยการ  
รวมถึงตำแหน่งเทียบเท่า
- (19) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
และตำแหน่งเทียบเท่า
- (20) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสภาความมั่นคงแห่งรัฐ  
และตำแหน่งเทียบเท่า
- (21) ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อยของรัฐบาลและตำแหน่งเทียบเท่า
- (22) ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อยของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอัปฮาเซีย  
และสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัครารา และตำแหน่งเทียบเท่า

(23) ตำแหน่งสูงสุดประจำองค์กรมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ยกเว้นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การศึกษา วิทยาศาสตร์ งานวิจัย กีฬา และกิจกรรมทางศาสนา รวมถึงพรรคการเมือง โดยให้รวมตำแหน่งที่เทียบเท่า

(24) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงาน ผู้อำนวยการประจำกระทรวงและกรม หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการประจำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รวมถึงตำแหน่งรองและตำแหน่งอื่นๆ ที่มีอำนาจเทียบเท่า

(25) ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานด้านความมั่นคงแห่งรัฐและตำแหน่งรอง ตำแหน่ง ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานย่อยในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ ตำแหน่งเลขาธิการบริหารของคณะทำงานย่อยแห่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ รวมถึงตำแหน่งที่เทียบเท่า

(26) ตำแหน่งสูงสุดของเจ้าหน้าที่ด้านภาษีของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน

(27) หัวหน้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงสมาชิกแห่งสภาผู้ตรวจสอบแห่งชาติ อธิบดีกรม ตำแหน่งเทียบเท่าผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี รวมถึงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานแห่งรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอัปฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัครารา และตำแหน่งเทียบเท่า

(28) ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งชาติ

(29) สมาชิกประจำคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดี

(30) สมาชิกสภาชั้นสูงของรัฐด้านความยุติธรรม

(31) สมาชิกสภานิติบัญญัติ

(32) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงตำแหน่งรองประธานกรรมการและผู้ช่วยกรรมการการเลือกตั้ง

(33) ผู้จัดการด้านทรัพย์สินแห่งชาติ รวมถึงตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ

(34) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งเทียบเท่านายกเทศมนตรี

(35) ผู้พิพากษา

(36) อัยการ รวมถึงอัยการแห่งสาธารณรัฐอัปฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัครารา

(37) บุคคลใดๆ ที่ถูกแต่งตั้ง คัดเลือก และรับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย

(38) ผู้อำนวยการองค์กรที่ปรึกษากฎหมายที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

(39) ผู้ตรวจสอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวและตำแหน่งรองผู้ตรวจสอบ

(40) ตำแหน่งสูงสุดขององค์กรภายใต้กฎหมายมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และให้รวมถึงตำแหน่งรองจากตำแหน่งสูงสุดขององค์กรนั้นๆ ด้วย โดยไม่รวมถึงองค์กรมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา การวิจัยทางวิทยาศาสตร์

(41) ตำแหน่งสูงสุดขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล และให้รวมถึงตำแหน่งรองจากตำแหน่งสูงสุดขององค์กรนั้นๆ ด้วย โดยไม่รวมถึงองค์กรไม่แสวงหารายได้ที่ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในทางศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา การวิจัยทางวิทยาศาสตร์

(42) ตำแหน่งสูงสุดของกิจการซึ่งรัฐถือครองหุ้นในสัดส่วนหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ และให้รวมถึงบริษัทในเครือของกิจการดังกล่าว

## 2) กรณีที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

### (1) กรณีเข้ารับราชการหรือถูกแต่งตั้งใหม่

นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน ให้ทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ในกรณีที่บุคคลนั้นถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งชั่วคราวเนื่องจากตำแหน่งเดิมได้ว่างลงและอยู่ในระหว่างการจัดสรร หากการอยู่ในตำแหน่งในฐานะแทนนั้น ไม่เกินกว่าสองเดือน บุคคลดังกล่าวได้รับยกเว้นไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการส่วนบริหารทรัพยากรบุคคลมีหน้าที่แจ้งต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือนถึงการแต่งตั้งข้าราชการและการพ้นจากตำแหน่งให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนทราบภายในเจ็ดวันนับจากที่มีการออกคำสั่งเป็นทางการ

### (2) กรณีการสมัครเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภา

บุคคลที่ประสงค์จะสมัครแข่งขันในตำแหน่งสมาชิกรัฐสภามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์นับจากวันที่สมัครเข้าชิงตำแหน่ง ทั้งนี้ วิธีการและรายละเอียดในการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินอาจถูกกำหนดให้แตกต่างจากวิธีการ

โดยทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียจะเป็นผู้กำหนดวิธีการเฉพาะนั้นๆ

(3) กรณีในระหว่างการรับราชการ

กฎหมายกำหนดให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินทุกปี โดยให้ทำการยื่นในเดือนเดียวกับที่ทำการยื่นบัญชีทรัพย์สินในครั้งก่อน เช่น ครั้งก่อนได้ยื่นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน การยื่นในรอบนี้จึงต้องยื่นภายในวันที่ 30 มิถุนายน เป็นต้น

(4) กรณีที่พ้นจากตำแหน่ง

นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินภายหลังจากที่พ้นตำแหน่ง โดยให้อื่นภายในหนึ่งปีนับจากวันที่พ้นตำแหน่ง เว้นแต่ได้ถูกแต่งตั้งในตำแหน่งหน้าที่อื่นที่ต้องมีการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน หากได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นซึ่งอยู่ในระยะเวลาภายในหนึ่งปีนับจากที่เคยยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน บุคคลดังกล่าวได้รับการยกเว้นไม่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินอีกครั้ง

ทั้งนี้ สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงทราบวันครบกำหนดการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินที่กำลังจะมาถึง รวมถึงบทลงโทษตามกฎหมายหากไม่ทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน โดยจะทำการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า 20 วัน

3) ข้อมูลสำคัญที่ต้องระบอบในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน

การยื่นแสดงรายการทรัพย์สินต้องประกอบไปด้วยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

(1) ข้อมูลส่วนตัว ได้แก่ ชื่อ นามสกุล เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่อันเป็นหลักแหล่ง หมายเลขโทรศัพท์และอีเมลที่ติดต่อได้

(2) ข้อมูลของสถานที่ทำงาน รวมถึงตำแหน่งงานที่ปฏิบัติ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของสถานที่ทำงาน

(3) ข้อมูลของบุคคลในครอบครัว ได้แก่ ชื่อ นามสกุล หมายเลขประจำตัวสถานที่เกิด และลักษณะความสัมพันธ์

(4) ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์และโฉนดที่ดิน รวมถึงข้อมูลขนาดพื้นที่ และตำแหน่งที่อยู่ของที่ดินที่ครอบครองโดยผู้ยื่นหรือสมาชิกในครอบครัว หากครอบครองมากกว่าหนึ่งคนต้องยื่นหลักฐานการครอบครองของผู้ครอบครองร่วมด้วย หากมีการแบ่งสัดส่วนการครอบครองต้องระบุสัดส่วนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของแต่ละบุคคล โดยให้แสดงวันที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์ พื้นที่ทั้งหมด และสถานที่ตั้ง

(5) ข้อมูลสหกรณ์ที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 134,600 บาท ต่อขึ้น (ยกเว้นข้อมูลหลักทรัพย์และกองทุนที่ถือครอง) ที่ครอบครองโดยผู้ยื่นหรือสมาชิกในครอบครัว โดยให้รายงานวันที่ซื้อสหกรณ์ รูปแบบการซื้อขาย และราคาซื้อ หากสหกรณ์นั้นๆ มีผู้ครอบครองมากกว่าหนึ่งคนต้องยื่นหลักฐานการครอบครองของผู้ครอบครองร่วมด้วย หากมีการแบ่งสัดส่วนการครอบครองต้องระบุสัดส่วนการครอบครองสหกรณ์ของแต่ละบุคคล

(6) ข้อมูลหลักทรัพย์ที่ถือครองโดยผู้ยื่นหรือสมาชิกในครอบครัว ให้รายงานชนิดของหลักทรัพย์ ราคาที่ชำระแล้ว มูลค่าและปริมาณในการถือครองหลักทรัพย์

(7) เงินฝากและหรือบัญชีเงินฝากที่เปิดไว้กับธนาคารในประเทศหรือต่างประเทศ โดยให้รวมถึงการบัญชีของสมาชิกในครอบครัว โดยต้องระบุหมายเลขบัญชี ชื่อธนาคาร จำนวนเงินในบัญชี

(8) เงินสดที่เก็บไว้โดยไม่ได้นำฝากธนาคารที่มีจำนวนเกินกว่า 4,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 53,840 บาท โดยให้นับรวมเงินที่ถือไว้โดยสมาชิกครอบครัว การแจ้งในบัญชีให้ระบุเจ้าของเงินสดและจำนวนเงินสุทธิ

(9) รายงานความเกี่ยวข้องในกิจการที่บุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงรายชื่อทรัพย์สินและสมาชิกในครอบครัวได้มีส่วนในกิจการทั้งในและนอกประเทศ โดยให้ระบุข้อมูลบุคคลที่เกี่ยวข้อง รูปแบบกิจการ ชื่อและที่อยู่ตามที่ปรากฏในทะเบียน วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง รายได้ที่ได้รับจากบริษัท

(10) รายได้อื่นๆ ที่ได้รับนอกเหนือจากรายได้จากการทำงานในบริษัทของผู้ยื่นและสมาชิกในครอบครัว โดยให้ระบุแหล่งเงินได้ ตำแหน่งหน้าที่ รายละเอียดและสถานที่ของงานที่ทำให้เกิดรายได้ โดยให้รายงานรายได้ที่ได้รับในระหว่างช่วงที่ต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน

(11) สัญญาทางกฎหมายที่บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นและสมาชิกในครอบครัวได้มีผลผูกพันอยู่ทั้งสัญญาที่ทำขึ้นภายในและนอกประเทศโดยมูลค่าสัญญานั้นเกินกว่า 3,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 40,000 บาท ให้รวมถึงสัญญาตกลงว่าจะออกหุ้น โดยให้ระบุคู่สัญญา ชื่อสัญญา ระยะเวลาตามสัญญา การจดทะเบียนให้สัญญามีผลตามกฎหมาย ผลประโยชน์ที่ได้รับจากสัญญา

(12) ของขวัญที่มีมูลค่าเกินกว่า 500 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 7,820 บาท ที่บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นและสมาชิกในครอบครัวได้รับในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน โดยให้ระบุรายชื่อผู้รับและผู้ให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับและผู้ให้ ชนิดของของขวัญ ราคาตลาดของของขวัญ

(13) รายได้อื่นนอกเหนือจากที่ระบุมาข้างต้น รวมถึงการขาดทุนซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่า 1,500 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 20,190 บาท โดยให้ระบุประเภทรายได้หรือการขาดทุน บุคคลที่เกี่ยวข้อง และจำนวนรายได้หรือการขาดทุนที่เกิดขึ้นในระหว่างระยะเวลาที่ต้องมีการแสดงรายการทรัพย์สิน

(14) นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีสิทธิในการขอขึ้นแสดงข้อมูลทรัพย์สินแบบเป็นความลับ โดยระบุรายละเอียดทรัพย์สิน ราคาและผู้ถือครอง ทั้งนี้บัญชีดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยแก่สาธารณชน

#### 2.1.4 ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและการเปิดเผยต่อสาธารณะ

กฎหมายแห่งจอร์เจียให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในการเรียกดูรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ยกเว้นข้อมูลส่วนตัว เช่น หมายเลขบัตรประชาชน ที่อยู่ภาวะ หมายเลขโทรศัพท์ รายละเอียดเกี่ยวกับการเข้ารับตำแหน่งหรือถูกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง และบัญชีทรัพย์สินลับ

ในปี พ.ศ. 2553 สาธารณรัฐจอร์เจียได้นำระบบการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต ระบบ Online Asser Declaration (OADS) มาเพื่อทดแทนระบบเก่าที่มีปัญหาในการจัดเก็บเอกสารและการเรียกดูข้อมูล ทำให้การยื่นเอกสารสะดวกรวดเร็ว ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการเรียกดูได้อย่างรวดเร็วผ่านเว็บไซต์ [www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge) ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบนั้นถือเป็นหนึ่งในรากฐานการแก้ไขปัญหาคาการทุจริต เนื่องจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเกิดความกลัวที่จะกระทำความผิด นอกจากนี้ระบบดังกล่าวยังสนับสนุนให้เกิดผู้ตรวจสอบอิสระ หรือ watchdog ที่คอยดูแลสอดส่องพฤติกรรมนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เช่น Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์และตรวจสอบการยื่นรายการทรัพย์สิน โดย IDFI จะตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากทั้งที่ยื่น โดยผู้มีหน้าที่ยื่นผ่านทางเว็บไซต์และยังรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ เพื่อเทียบเคียงและยืนยันความถูกต้องของการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

การนำระบบ OADS มาใช้เป็นการกระตุ้นให้สังคมเข้าสู่สังคมแห่งการตรวจสอบ ซึ่งแต่เดิมการตรวจสอบความโปร่งใสของนักการเมืองเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ซึ่งทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้โดยยากหรือล่าช้า เนื่องจากทรัพยากรของหน่วยงานไม่เพียงพอต่อจำนวนรายการทรัพย์สินที่เพิ่มมากขึ้น การเข้าถึงข้อมูลในอินเทอร์เน็ตทำให้ประชาชนหน่วยงานและองค์กรอิสระเพิ่มบทบาทการเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว ทำให้การตรวจสอบข้อมูลเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็ว โดยเฉพาะกรณีที่เป็นบุคคลที่มีประเด็น



ในสังคมหรือกำลังเป็นที่จับตามอง อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนรู้จักสิทธิของตน สิทธิในการตรวจสอบความโปร่งใสเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ข้าราชการหรือนักการเมืองทำการทุจริตได้ยากขึ้นเนื่องจากผู้ตรวจสอบไม่ได้มีเพียงหน่วยงานรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีประชาชน สื่อมวลชนองค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจทำการเข้าตรวจสอบทรัพย์สินของตนได้ทุกเมื่อ

### 2.1.5 บทกำหนดโทษกรณีไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด

หากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินหรือยื่นภายหลังจากที่กฎหมายกำหนด กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐได้กำหนดให้มีโทษปรับเป็นจำนวนถึง 1,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 13,460 บาท ผู้ฝ่าฝืนต้องดำเนินการจ่ายค่าปรับภายในสองอาทิตย์นับแต่วันที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีคำสั่งเป็นที่สุดในเรื่องค่าปรับ และต้องดำเนินการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สิน หากฝ่าฝืนบุคคลดังกล่าวจะถูกดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดหมายรวมถึงความผิดจากการยื่นรายการทรัพย์สินเท็จหรือจงใจปกปิดข้อมูลด้วย ทั้งนี้การชำระค่าปรับและได้รับการลงโทษตามกฎหมายกำหนดไม่ทำให้บุคคลผู้นั้นได้รับยกเว้น ไม่ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน

หากบุคคลที่ได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งไม่ใช่โทษที่สั่งให้พ้นจากราชการถูกพบว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของภาครัฐอีกครั้งภายในระยะเวลาสามปี นับจากที่เคยได้มีการกระทำความผิดในครั้งแรก บุคคลนั้นจะได้รับโทษโดยการให้ออกจากราชการ

## 2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ซึ่งปรากฏในคำปรารภ (Preamble) ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อที่จะก่อตั้งสหภาพให้สมบูรณ์มากขึ้นสถาปนาความยุติธรรม รักษาความสงบภายใน จัดหาการป้องกันประเทศ ส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และสร้างความมั่นคงในเสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์แก่พวกเราและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงบัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ขึ้นสำหรับสหรัฐอเมริกา”<sup>84</sup> มีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ให้นักการเมืองมีความโปร่งใสในการทำงาน มีคุณธรรมและจริยธรรม สภาองเกรตจึงได้ตรากฎหมายขึ้นเรียกว่า The Ethics in Government Act of 1978 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่และในการบริหาร

<sup>84</sup> โกวิทซ์ วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544, หน้า 13

ของประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต วอล์กเกอร์ บุช (George Herbert Walker Bush) ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายจริยธรรมของสหรัฐและเป็นเหตุให้สภาองเกรสผ่านกฎหมาย The Ethics Reform Act of 1989 ที่แก้ไขกฎหมายฉบับเดิม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การปฏิรูปรายได้ที่ได้รับจากภายนอก ของก้านัล และกฎว่าด้วยการเดินทาง และการก่อตั้งการจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐทุกองค์กร

**2.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน** ได้แก่<sup>85</sup>

- 1) ประธานาธิบดี
- 2) รองประธานาธิบดี
- 3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาลตามมาตรา 202 ของหมวด 18
- 4) ลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 3105 ของหมวด 5
- 5) ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3) โดยมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลทางด้านความลับและการกำหนดนโยบาย
- 6) อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดีกรมไปรษณีย์ กรรมการในคณะกรรมการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง หรือคณะกรรมการกำหนดอัตราไปรษณีย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ได้รับอัตราค่าจ้างเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 120 ของอัตราขั้นต่ำ
- 7) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล และเจ้าหน้าที่จรรยาบรรณที่ได้รับแต่งตั้งประจำแต่ละหน่วยงาน
- 8) ลูกจ้างของพลเรือนที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3) ซึ่งถูกว่าจ้างให้ทำงานในสำนักบริหารงานของประธานาธิบดี (ที่ไม่ใช่ลูกจ้างพิเศษของรัฐ และได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี)
- 9) สมาชิกสภาองเกรสตามมาตรา 109 (12) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น
- 10) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาองเกรสตามมาตรา 109 (13) ได้แก่ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองเกรส หรือรองประธานาธิบดีซึ่งได้รับค่าตอบแทนจากเลขานุการวุฒิสภา หรือเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่ได้รับค่าจ้างในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 120 ของอัตราขั้นต่ำ และอยู่ใน

<sup>85</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 101 (f)

ตำแหน่งมาแล้วอย่างน้อย 60 วัน หรือผู้ช่วยหลักของสมาชิกสภาองเกรสอย่างน้อย 1 คน ซึ่งได้รับอัตราจ้างเท่ากับหรือมากกว่าอัตราขั้นต่ำ

11) เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (10) เช่น หัวหน้าผู้พิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษาสมทบของศาลฎีกา และผู้พิพากษาของศาลอุทธรณ์ เป็นต้น

12) ลูกจ้างในฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (8) เช่น พนักงานของศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์สำหรับทหารผ่านศึก เป็นต้น ซึ่งได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐานมีค่าเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 120 ของอัตราต่ำสุดสำหรับการจ่ายเงินขั้นพื้นฐานสำหรับ GS-15 ของตำแหน่งที่กำหนดทั่วไป

### 2.2.2 ระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เฉพาะผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา คือ

1) ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน เมื่อเริ่มเสนอตนเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย Federal Election Campaign Act of 1971 กล่าวคือ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ดำเนินการดังนี้

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

(2) ผู้สมัครตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี รวมทั้งสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ดำเนินการดังนี้

1) ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the Government Ethics)<sup>86</sup>

<sup>86</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (b)

2) ตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี<sup>87</sup> หลังจากนั้นเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำสำเนารายงานส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานของจรรยาบรรณ (The Committee on Standards of Official Conduct) ของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน<sup>88</sup> และอาจขยายระยะเวลาส่งได้แต่ไม่เกิน 90 วัน

3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง สำหรับการยื่นและแนวทางปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการยื่นบัญชีเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วตามข้อ (2)

**2.2.3 รายการที่ต้องแสดงในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังต่อไปนี้**

1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ วันที่ได้รับและจำนวนเงินค่าวิชาชีพที่ได้รับในระหว่างปีปฏิทินนั้น รวมกันมีมูลค่า \$ U.S. 200 หรือมากกว่า<sup>89</sup>

2) การแสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของของขวัญทั้งหมดรวมแล้วเกินกว่ามูลค่าขั้นต่ำตามที่กำหนด หรือเกิน \$ U.S. 250 แล้วแต่จำนวนไหนจะมากกว่า ที่ได้รับจากแหล่งใดๆ ที่ไม่ใช่ญาติของผู้แสดงบัญชีทรัพย์สินในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว ยกเว้น ค่าอาหาร ค่าที่พัก ที่ได้รับจากการรับรองส่วนตัว หรือของขวัญที่มีมูลค่าตามราคาตลาดเท่ากับหรือมากกว่า \$ U.S. 100 ไม่จำเป็นต้องนำมาคำนวณ<sup>90</sup>

3) การแสดงประโยชน์ที่ได้รับในทรัพย์สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาเกี่ยวกับการค้า หรือธุรกิจ หรือการลงทุน หรือรายได้จากผลผลิตที่มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 1,000<sup>91</sup> ยกเว้น หนี้ส่วนตัวที่เกิดจากคู่สมรส บิดา มารดา พี่ชาย น้องชาย พี่สาว น้องสาว หรือบุตรและคู่สมรสของผู้รายงานทรัพย์สิน หรือยกเว้นเงินฝากในบัญชีออมทรัพย์รวม \$ U.S. 5,000 หรือน้อยกว่า

4) การแสดงหนี้สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาของตนเอง หรือคู่สมรส หรือบุตร ซึ่งค้างชำระต่อเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่คู่สมรส บิดา มารดา พี่น้อง บุตรหรือคู่สมรสของผู้รายงานทรัพย์สิน ที่มี

<sup>87</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (h)

<sup>88</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (j) (1) และ (2)

<sup>89</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a)

<sup>90</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (2) (A)

<sup>91</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (3)

มูลค่า มากกว่า \$ U.S. 10,000<sup>92</sup> ยกเว้น การจ้างงานที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้รายงานทรัพย์สินหรือคู่สมรส และหนี้เงินกู้ที่มียานพาหนะอันเดิม เครื่องจักรกล เฟอร์นิเจอร์ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นหลักประกัน ซึ่งหนี้เงินกู้นี้จะต้องมีจำนวนไม่เกินราคาซื้อของหลักประกันดังกล่าว กรณีบัญชีเดินสะพัด เฉพาะหนี้ที่เกิน \$ U.S. 10,000 ณ วันสิ้นปีปฏิทินที่ล่วงมาเท่านั้นที่ต้องแสดง

5) การแสดงรายละเอียดการซื้อ การขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ หรือใบหุ้น พันธบัตร การซื้อขยาล่วงหน้า หรือในรูปแบบอื่นในปีปฏิทินที่ผ่านมาที่มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 1,000<sup>93</sup> นอกเหนือจากที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้รายงานทรัพย์สินหรือคู่สมรสหรือเกี่ยวกับหุ้น พันธบัตรหลักทรัพย์ล่วงหน้าหรือหลักทรัพย์รูปแบบอื่น

6) การดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งหมด ทั้งปัจจุบันและตำแหน่งก่อนวันขึ้นบัญชีแสดงเอกสาร<sup>94</sup> ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ ทรัสต์ดี หุ่นส่วนเจ้าของกิจการ ผู้แทนลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาของบริษัท สำนักงานห้างหุ้นส่วนหรือหน่วยงานธุรกิจอื่นๆ หรือสถาบันการศึกษา เว้นแต่เป็นตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองทางศาสนาทางสังคมหรือกลุ่มอาชีพและตำแหน่งในทางวิชาชีพโดยแท้

7) การแสดงรายละเอียดคู่สัญญา ข้อตกลง เงื่อนไข หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างในในอนาคต การลาหยุดในช่วงการรายงานของราชการส่วนบุคคล ความต่อเนื่องของการชำระเงิน โดยนายจ้างรายอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา และการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในโครงการสวัสดิการหรือผลประโยชน์ของพนักงานซึ่งดูแลโดยนายจ้างรายเดิม<sup>95</sup>

8) การแสดงบัญชีเงินสดที่ได้รับจากผลประโยชน์ในทรัสต์ของผู้แสดงบัญชีทรัพย์สิน เว้นแต่การจัดการทรัสต์สิ้นสุดก่อนวันที่ 24 กรกฎาคม 1995 และทำให้ผู้รับประโยชน์ไม่อาจได้รับข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าเงินสดรวมที่ได้จากผลประโยชน์ในทรัสต์<sup>96</sup>

#### 2.2.4 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

1) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาลจะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของประธานาธิบดี คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่

<sup>92</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (4)

<sup>93</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (5)

<sup>94</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (6)

<sup>95</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (7)

<sup>96</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (8)



ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 60 วัน นับจากวันที่แสดงเอกสาร

2) เมื่อตรวจสอบแล้วดำเนินการ ดังนี้

(1) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายจะลงนามแสดงถึงความถูกต้องในรายงาน

(2) หากเห็นว่าข้อมูลไม่เพียงพอที่จะพิจารณา จะแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีส่งข้อมูลเพิ่มเติม

(3) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายจะเรียกผู้นั้นมาชี้แจง

(4) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวจะลงนามถึงความไม่ถูกต้องที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ในรายงาน<sup>97</sup>

(3) กรมบัญชีกลาง (The Comptroller General) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอีกชั้นหนึ่งว่าบัญชีถูกต้องหรือมีการจงใจปกปิดบัญชีหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป<sup>98</sup>

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General) สามารถเข้าถึงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงไว้สำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามความรับผิดชอบในกฎหมายและหลังจากนั้นจะดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดว่ามีการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (Article 108 ของ EGA)

### 2.2.5 บทกำหนดโทษ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

1) กรณีที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ เลยเวลาที่กำหนด คือ 30 วัน หรือเลขระยะเวลาที่ขยายให้ ผู้นั้นจะถูกปรับ \$ U.S. 200<sup>99</sup>

2) กรณีไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้อำนวยการ

<sup>97</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 106 (a) (b)

<sup>98</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 108 (a) (b)

<sup>99</sup> The Ethics in Government Act of 1978, Section 104 (a)



สำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้ฟ้องต่อศาลแพ่ง ผู้นั้นจะถูกปรับไม่เกิน \$ U.S. 10,000

ตามบทบัญญัติแห่ง The Ethics in Government Act of 1978 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Ethics Reform Act of 1989 ของสหรัฐอเมริกา นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดจนลูกจ้างไม่ว่าฝ่ายบริหาร ฝ่ายรัฐสภา และฝ่ายตุลาการ ต่างมีหน้าที่ต้องยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยเรื่องข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Financial Disclosure Requirements of Federal Personnel) และยังกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส ต้องยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยถือว่าเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ในการสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากต้องยื่นแสดงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบรายงานทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับชาติอย่าง ได้แก่ สำนักงานจรรยาบรรณแห่งรัฐ รับผิดชอบเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินของประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รับผิดชอบเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการสมาชิกวุฒิสภา รับผิดชอบเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายงานทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรูปแบบข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นนั้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้นอกเหนือจากการทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ เช่น รายได้ที่มาจากการลงทุน เงินค่าวิชาชีพ หรือแม้แต่ของขวัญที่ได้รับมาจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ญาติซึ่งกฎหมายระบุชัดเจนว่าผู้ยื่นต้องแสดงแหล่งที่มาของรายได้เหล่านั้น เป็นต้น

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาคำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ตลอดจนลูกจ้างในองค์กรตามที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นแสดงรายงานทรัพย์สิน และให้มีการเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบรายละเอียดได้ภายในระยะเวลา 6 ปี เห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัว แต่กลับให้มีการเปิดเผยรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างในองค์กรสำคัญเพื่อให้มีการตรวจสอบโดยสาธารณชนอีกชั้นหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังจากสาธารณชนเกี่ยวกับการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสม เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างอย่างจริงจัง

### 2.3 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้สมาชิกรัฐสภาที่มีอิสระทางการเงิน รัฐสภาจึงไม่เคยตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการครอบครองผลประโยชน์จากภายนอก เพียงแต่กำหนดว่าผลประโยชน์เหล่านั้นควรจะได้รับเปิดเผย ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของสมาชิกที่ได้รับจากภายนอกและการจัดการความขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิก<sup>100</sup>

ใน ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) มีกรณีคอร์รัปชันที่อื้อฉาวมาก และเกี่ยวข้องกับวงเงินมหาศาล ได้แก่ กรณีของสถาปนิกและวิศวกร John Pulson ซึ่งผูกมิตรกับข้าราชการ สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล รัฐวิสาหกิจและลูกจ้าง รวมถึงสมาชิกรัฐสภา Pulson ได้จ่ายเงินสินบนให้แก่คนเหล่านี้เป็นจำนวนมากแตกต่างกันไป เพื่อให้พวกเขาใช้ตำแหน่งหน้าที่ ทำให้ตนเองได้รับสัญญาโครงการจากหน่วยงานรัฐบาล เจ้าหน้าที่อาวุโสทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นรวมถึงข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่ร่วมกระทำผิดโดยการรับสินบนจาก Pulson ต้องถูกจำคุกเช่นเดียวกับตัว Pulson เอง รัฐมนตรีฝ่ายมหาดไทยในขณะนั้น และสมาชิกรัฐสภาอีก 2 คนถูกวิจารณ์โดยรัฐสภา รัฐบาลจึงให้มีการสืบสวนสอบสวน ทำรายงานข้อเท็จจริงขึ้นสองฉบับ โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น 2 คณะ คณะหนึ่งนำโดย Lord Redcliffe Maud ได้สอบสวนเพื่อหาข้อมูลประเด็นขัดแย้งผลประโยชน์ในหน่วยงานรัฐท้องถิ่น และอีกคณะหนึ่งเรียกว่า A Royal Commission into Standards of Conduct in Public Life (The Salmon Commission) ทำหน้าที่รายงานเรื่องมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะ

รายงานดังกล่าวเสนอประเด็นสาระของกฎเกณฑ์ใหม่ เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานด้านจรรยาบรรณความประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคคลสาธารณะ คณะกรรมการ Redcliffe-Maud และคณะกรรมการ Salmon ให้คำแนะนำว่าการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินสำหรับสมาชิกที่แต่เดิมเป็นธรรมเนียมปฏิบัติให้สมาชิกมีหน้าที่ต้องเปิดเผยด้วยวาจาในเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่สมาชิกอาจจะเป็นประเด็นภายใต้การอภิปรายเมื่อมีการอภิปรายในสภาหรือในคณะกรรมการควรเป็นกฎหมาย (Statutory) โดยมีวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนผลประโยชน์ ได้แก่ (1) เพื่อเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติในเรื่องผลประโยชน์ของสมาชิกและกำหนดการกระทำที่ฝ่าฝืนจะได้รับการฟ้องร้อง และ (2) เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของแบบอย่าง

<sup>100</sup> สนิท จรอนันต์และคณะ การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ, *รายงานการวิจัย*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2544, หน้า 66-67

โดยการเปิดเผยการยอมรับการลงทะเบียนผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับความมีเหตุผลระหว่างความต้องการให้เปิดเผยกับสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกสภา<sup>101</sup>

ข้อเสนอของคณะกรรมการว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิก เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 และลงมติให้เปลี่ยนธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ (The traditional convention of declaration of interest) เป็นข้อมติของสภาและเห็นด้วยกับหลักการของสาธารณะ (The Principle of Public) ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยทั่วไปของผลประโยชน์ในรูปแบบของการบังคับให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินจากภายนอกของสมาชิก โดยมีใจความสำคัญของมติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องเผยต่อนายทะเบียนให้ทราบเกี่ยวกับผลประโยชน์ของสมาชิกตามรายละเอียดที่กำหนดให้จดทะเบียนและต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบถึงการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างนั้นและนายทะเบียนต้องนำรายละเอียดความเปลี่ยนแปลงนั้นไปลงทะเบียนในทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกซึ่งสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชน” อีกทั้งยังมีมติเกี่ยวกับการแจ้งความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ของสมาชิกตามมติของสภา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1975 (พ.ศ. 2518) มีสาระสำคัญ คือ “เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมติสภา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 เกี่ยวกับการเปิดเผยส่วนได้เสียในการดำเนินการใดๆ ของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการใดๆ บรรดาผลประโยชน์ที่ได้ประกาศเปิดเผยไว้ในสำเนาทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก ถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอเพื่อวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วมในการอภิปรายในสภา หรือคณะกรรมการใด”

การลงทะเบียนนั้นจะมีการประกาศอย่างเป็นทางการภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และสาธารณชนสามารถค้นหาตรวจสอบได้ และมีคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อควบคุมความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่ได้ลงทะเบียนไว้โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งระหว่างดำเนินงานปรากฏว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ทางการเงินภายใต้มติของสภาดังกล่าวของสมาชิกจำนวนหนึ่ง ดังนั้น เพื่อปกป้องเกียรติของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจึงได้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1994 โดยมี Lord Nolan เป็นประธานกรรมการ เพื่อตรวจสอบมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติ รวมถึงกิจกรรมทางการเงินของผู้มีตำแหน่งสาธารณะ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและสร้างมาตรฐานขั้นสูงของการ

<sup>101</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย, การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 114

ดำเนินชีวิตให้แก่สาธารณะด้วย และรายงานฉบับแรกของคณะกรรมการ Nolan ได้รายงานกรณี ที่สมาชิกสภาสามัญ 2 ราย รับเงินสินบนจากนักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจ ซึ่งคณะกรรมการได้แสดง ความเห็นว่ามาตรฐานความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไม่ควรเป็นไปในลักษณะของการควบคุม ตนเอง แต่ควรเป็นข้อกำหนดจากกฎหมาย และสภาควรร่างประมวลจรรยาบรรณขึ้น ซึ่งประมวล จรรยาบรรณ (Code of Conduct) ถูกร่างขึ้น โดยคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกลิทธิ (The Select Committee on Standards and Privileges) และสภาได้นำมาใช้ในเดือนกรกฎาคม 1996 โดย ประมวลจรรยาบรรณดังกล่าวมุ่งเน้นหน้าที่ของสมาชิกสภาที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของชาติ เป็นหลัก

### 2.3.1 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศอังกฤษไม่ได้มีกฎหมายกำหนด ไว้แต่อยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบประมวลจรรยาบรรณนี้ และได้ออกข้อมติ ของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้สมมุติฐานว่าสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียน ผลประโยชน์ตามข้อมติของสภาเพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูล เกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับ ซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็น ผลมาจากการกระทำการอภิปรายหรือการลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ภายใต้ข้อมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 (พ.ศ. 2517) ข้อมติของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1995 (พ.ศ. 2538) และประมวลจรรยาบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง ลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วย ผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรง ตำแหน่ง และภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ สมาชิกมีความรับผิดชอบในการ แจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วภายใน 4 สัปดาห์นับแต่มีการเปลี่ยนแปลง ผลประโยชน์ในแต่ละครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวรวมถึงผลประโยชน์ที่สมาชิกได้มาในภายหลัง และการสิ้นสุดของผลประโยชน์ที่ได้มีลงทะเบียนไว้แล้ว เช่น การหยุดจ้างงาน การที่หุ้นราคาตก หรือจำหน่ายออกไป หากสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียนจะ อภิปรายหรือดำเนินการใดๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้

จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการ  
ว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี<sup>102</sup>

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

รายได้หรือผลประโยชน์ที่จะต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท ดังนี้

1) ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อ  
ของบริษัทและธุรกิจของบริษัทรวมถึงค่าตอบแทน (Remuneration) ที่ได้รับจากการเป็น  
กรรมการบริหารในบริษัทมหาชน (Public Company) และบริษัทจำกัด (Private Company) รวมถึง  
ค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ค่าตอบแทนจะรวมถึงเงินเดือน ค่าใช้จ่าย (Fees) การได้รับการ  
จ่ายภาษี (Taxable Expense) ค่าว่าจ้าง (Allowances) หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท  
 เป็นต้น

2) ตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองหรืออาชีพ (Employment, Office, Profession, etc.)  
สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะของตำแหน่งที่ดำรงในบริษัท รวมไปถึงอาชีพอื่นใด (นอกเหนือจากการ  
เป็นสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรี) ที่ซึ่งสมาชิกได้รับรายได้หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน

3) ลูกค้า (Clients) ภายใต้การลงทะเบียนค่าตอบแทนในประเภทที่ 1  
และประเภทที่ 2 สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกค้าที่ได้รับบริการจากสมาชิกใน  
ฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาและหากสมาชิกได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วน และให้  
คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกค้า สมาชิกต้องลงทะเบียนรายการลูกค้าที่ได้รับบริการหรือได้รับ  
ปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนแหล่งที่มา  
ของเงินช่วยเหลือที่ได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง  
ทั้งหมดและต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใดในสถานะที่เป็น  
สมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไร หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการ  
ดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิก หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว

5) ของขวัญ ประโยชน์ และการรับรอง (Gifts, Benefits and Hospitality)  
ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่าร้อยละ 0.5  
ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิกจากบริษัท องค์กรหรือบุคคลในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็น  
สมาชิกของสภาไม่ว่าทางใด สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เมื่อมูลค่าทางการเงิน

<sup>102</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย, การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,  
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 122



ของของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน เครื่องเพชร แว่นตา เป็นต้น มีมูลค่าเงิน 125 ปอนด์และประโยชน์อื่น เช่น การเลี้ยงรับรอง ตัวสำหรับชมกีฬาหรืองานประเพณี การปลดหนี้ การยอมให้กู้ เป็นต้น มีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ 215 ปอนด์ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 1996) ยกเว้น การปรากฏตัวในการประชุมหรือการเยี่ยมชมภายในประเทศ ที่ผู้จัดการเพียงชำระค่าเดินทาง และค่าเลี้ยงดู สมาชิกไม่ต้องลงทะเบียน

6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas Visits) การเดินทางไปต่างประเทศ โดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (Public Funds) สมาชิกต้องลงทะเบียนวัน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ซึ่งของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมดต้องแจ้งโดยย่อยกเว้นการเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

7) ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas Benefits and Gifts) ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับจากหรือในนามของการลงทุนองค์กรหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับสภาที่มีมูลค่าเกินกว่า 125 ปอนด์ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกินร้อยละ 0.5 ของเงินเดือน

8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property) ที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส ซึ่งมีมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้ สมาชิกต้องแจ้งลักษณะของทรัพย์สินนั้นด้วย

9) การถือหุ้น (Shareholdings) ผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิกไม่ว่าโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน (Public Company) หรือบริษัทจำกัด (Private Company) หรือองค์กรอื่นซึ่งมี (1) มากกว่าร้อยละ 1 ของเงินทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือ (2) น้อยกว่าร้อยละ 1 ของเงินลงทุนในบริษัทแต่มีมูลค่ามากกว่า 25,000 ปอนด์ สมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะธุรกิจโดยย่อด้วย

10) เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous) ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดไม่สามารถจัดในประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวมาข้างต้น แต่ภายใต้วัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก “เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ” หรือซึ่งสมาชิกคิดว่าจะทำให้บุคคลอื่นมองว่าจะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าสมาชิกจะไม่ได้รับผลประโยชน์ สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนแต่ไม่อยู่ในประเภทอื่นใด



นอกจากผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแล้ว หากสมาชิกคนใดมีข้อตกลงการว่าจ้าง (Employment Agreement) เกิดขึ้นหรือประสงค์เข้าสู่ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในการบริหาร (Provision of Services) ในหน้าที่สมาชิกรัฐสภาที่เป็นไปตามข้อมติของสภา เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1995 เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิก (Conduct of Members) หากข้อตกลงการว่าจ้างไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรต้องทำข้อตกลงให้เป็นลายลักษณ์อักษร และหากค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์ที่ได้รับตั้งแต่ 5,000 ปอนด์ สำเนาข้อตกลงการว่าจ้างจะถูกฝากไว้กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาในเวลาเดียวกันก็ลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก สำเนาข้อตกลงนี้สาธารณชนสามารถดูได้

### 2.3.3 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผย

#### ข้อมูล

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี และพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้ หากพบว่าการดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการฯ เห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปจะร้องขอให้สมาชิกชี้แจงคำร้องเรียนนั้น และจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนขึ้นต้น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูล หรือเห็นว่าคดีมีมูลหรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญจะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์จะพิจารณารายงานที่เสนอโดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณา แล้วเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

### 2.3.4 ผลของการตรวจสอบ

รัฐสภาอังกฤษมีเอกสิทธิ์ที่เก่าแก่ที่คุ้มครองสิทธิการลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภา (Contempts of Parliament) เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาที่ได้รับมาทางประวัติศาสตร์ภายใต้เอกสิทธิ์ของทั้งสองสภา แต่ละสภาก็มีกระบวนการพิจารณาเป็นของตัวเอง ศาลไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา สถานะนี้บางส่วนเป็นผลมาจากการพัฒนาโดยศาลมากกว่าร้อยปี และบางส่วนมาจากบัญญัติมาตรา 9 ของ Bill of Rights ค.ศ. 1689 โดยอิทธิพลรากฐานนี้ทำให้ศาลและรัฐสภาจะไม่

แทรกแซงเข้าไปในขอบเขตของกันและกัน เพื่อป้องกันการขัดแย้งระหว่างศาลกับรัฐสภา การลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว สภามีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การตำหนิหรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก<sup>103</sup>

ประมวลจรรยาบรรณกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ ซึ่งรายละเอียดของผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน นอกจากรายได้ ค่าตอบแทน สวัสดิการ การได้รับบริจาค ของขวัญ การถือครองทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่น ยังมีการกำหนดให้สมาชิกต้องลงทะเบียนข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทาง ไม่ว่าจะเป็นกำหนดวันเดินทาง ระยะเวลา วัตถุประสงค์การเดินทาง และผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางนั้น และยังมีข้อกำหนดให้สมาชิกต้องลงทะเบียนความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่ได้มาในภายหลังจากวันที่ได้มีการลงทะเบียน หรือเป็นการสิ้นสุดของผลประโยชน์ที่ได้มีการลงทะเบียนไว้แล้ว ก็ให้มีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับผลประโยชน์ดังกล่าวภายใน 4 สัปดาห์หลังจากวันที่มีความเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการติดตามความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของสมาชิกตามระยะเวลาจริง เพื่อให้ทันต่อการดำเนินการต่างๆ หากมีความผิดปกติเกิดขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวจะเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้มากกว่าการตรวจสอบติดตามย้อนหลังเมื่อประกอบกับมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษที่มีความเข้มงวดด้วยแนวคิดที่ว่า การประพฤติมิชอบที่ทำให้ถูกสงสัยว่ารับสินบนก็อาจถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งได้ และการต้องออกจากรัฐสภาโดยมีมติจะทำให้ผู้นั้นไม่สามารถกลับเข้าสู่รัฐสภาได้อีก แม้จะเป็นผู้มีความสามารถและสร้างคุณประโยชน์ไว้เพียงใดก็ตาม เป็นมาตรการคว่ำบาตรที่เรียกว่า Professional Solidarity คือการผนึกกำลังเพื่อรักษาเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพนักการเมือง<sup>104</sup> ทำให้การเมืองของอังกฤษมีมาตรฐานจริยธรรมที่สูงมาก หากมีกรณีที่ตรวจพบทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ไม่ถูกไม่ควรของสมาชิกรัฐสภาคนใด ก็อาจเป็นผลให้สมาชิกผู้นั้นถูกตรวจสอบและดำเนินการภายในระยะเวลาอันควร

<sup>103</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย, *การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 125

<sup>104</sup> ธานินทร์ กรีวิเชียร, “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, *วารสารจตุรนิติ* (ม.ล.-ก.พ. 52), สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561, จาก [http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b102%20jul\\_6\\_1.pdf](http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b102%20jul_6_1.pdf) หน้า 33

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นมาตรการที่จะช่วยป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเอง และผู้อื่นในขณะดำรงตำแหน่ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่น รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง ความถี่ของการแสดงข้อมูล องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการตรวจสอบ สภาพบังคับตามกฎหมาย ซึ่งการเลือกใช้รูปแบบวิธีการใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยของประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ วัตถุประสงค์หลักในการตรวจสอบจะเป็นไปในแนวทางเชิงป้องกันหรือตรวจหาความรั่วราย ผิดปกติหรือแบบที่ผสมผสานกัน ค่านิยมวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี สภาพแวดล้อมทาง การเมืองของประเทศนั้นๆ ปัจจัยในเรื่องของทรัพยากรและขีดความสามารถขององค์กรหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากมีการกำหนดรูปแบบ วิธีการที่เหมาะสมจะทำให้กระบวนการ ตรวจสอบทรัพย์สินมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็น องค์กรอิสระที่เกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินการตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้มาตรการดังกล่าวจะ เป็นมาตรการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้ไม่สามารถ ที่จะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ สะท้อนได้จากปัญหา การทุจริตในประเทศไทยที่มีได้ลดลงแต่อย่างใด ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นฉบับใหม่มาใช้แทนฉบับเดิม ได้กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินไว้ในหมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ (มาตรา 102-114) และ ส่วนที่ 2 การดำเนินการกรณีรั่วรายผิดปกติ (มาตรา 115-125) ซึ่งกระบวนการต่างๆ ก็มีลักษณะ ใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

2542 มิได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ให้แตกต่างไปจากฉบับเดิมมากนัก อาทิเช่น ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีหน้าที่ยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง (2) ข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชี และตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดนอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงยกเลิกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี และการให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีกรณีที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ในส่วนของทรัพย์สิน จำนวน 9 ประเภท และหนี้สิน จำนวน 4 ประเภท ที่ต้องแสดงรายการ รวมถึงหลักเกณฑ์ และรายละเอียดต่างๆ ยังคงเป็นไปตามระเบียบกฎหมายเดิม ยังมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ใดๆ ออกมาเพื่อให้การยื่นแสดงรายการทรัพย์สินอื่น ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนมีความรัดกุม สามารถตรวจสอบความมีอยู่จริงและที่มาที่ไปของทรัพย์สินนั้นได้

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของช่วงระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและหลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินอื่นให้มีความเหมาะสมกับหลักความคุ้มค่า ไม่สร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีและต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับบัญชีและตรวจสอบ ทั้งยังก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทยต่อไป

## 1. ช่วงระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

นับแต่ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้มีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่ง ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคนที่มียู่ในวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่ง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง หากพ้นจากตำแหน่ง เพราะเกษียณอายุ หรือพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเพราะลาออกจากตำแหน่ง ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในขณะนั้น ก่อนวันที่จะพ้นจากตำแหน่ง ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินภายในหกสิบวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่หรือภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีขยายให้แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา โดยได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีภายในสามสิบวัน หากตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ ณ วันตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย และสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (บางตำแหน่ง) ที่ดำรงตำแหน่งครบสามปีต้องยื่นบัญชีกรณีใดๆ สามปีที่อยู่ในตำแหน่งภายในสามสิบวันด้วย สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 2 ระยะ ดังนี้

- 1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง
- 2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง

ระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ไม่น้อยกว่าหกสิบวัน



สำหรับข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตำแหน่งอื่นที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชี และตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นบัญชีนอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ระยะ ดังนี้

- 1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง
- 2) กรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) ทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

เห็นได้ว่า ช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบันมิได้มีความแตกต่างไปจากในอดีตมากนัก โดยยังคงหลักการให้ยื่นบัญชีเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะและเมื่อพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ที่เพิ่มเติมมาคือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นแสดงในกรณีดำรงตำแหน่งครบทุกสามปี ประกอบกับตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเพิ่มเติมขึ้นจำนวนหลายตำแหน่ง ทำให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องเข้าสู่ระบบการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมากนับหมื่นบัญชี ในขณะที่เจ้าหน้าที่ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีเพียงหลักร้อยคน ซึ่งเมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินทุกบัญชีภายใต้ข้อจำกัดในด้านปริมาณงานที่ต้องดำเนินการให้สำเร็จตามตัวชี้วัดรายบุคคลที่ถูกกำหนดขึ้นมาในแต่ละปี โดยมีได้มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบแต่อย่างใด ทำให้มีบัญชีค้างตรวจสอบในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เมื่อมาวิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับจากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2558 มีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร่ำรวยผิดปกติ และทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพียง 5 เรื่อง เท่านั้น สำหรับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าสนใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือยื่นบัญชีด้วยความอันเป็นเท็จ ในปีงบประมาณ 2558 มีเพียง 100 เรื่อง แสดงให้เห็นว่ายังไม่สามารถดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ราชการอันจะทำให้มีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติได้ จึงควรมีการวิเคราะห์ว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีความเหมาะสมตามหลักความคุ้มค่า และสามารถสร้างประสิทธิผลในเชิงปราบปรามการทุจริตได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพียงใด

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างระบบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่มีระบบการป้องกันการนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (Proceeds of Crime) ที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน (Predicate Offense หรือ The Underlined Offense) ไปผ่านกระบวนการซุกซ่อน หรือปกปิดแหล่งที่มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่ายจ่ายโอน เพื่อไม่ให้ปรากฏร่องรอยทางการเงินหรือทรัพย์สิน ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากกิจการที่ถูกกฎหมาย<sup>105</sup> เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว จึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อาทิเช่น การกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร และผู้ประกอบการอาชีพที่มีใช้สถาบันการเงิน มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมให้ สำนักงาน ปปง. ทราบ ดังนี้

1) สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งรวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสด ตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป สำหรับธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้รายงานเมื่อมีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 700,000 บาทขึ้นไป และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>106</sup>

2) สำนักงานที่ดินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณีเมื่อมีการชำระด้วยเงินสดเป็นจำนวนตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป และเมื่อสังหาริมทรัพย์ที่ทำธุรกรรมนั้นมีราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป เว้นแต่เป็นการโอนในทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>107</sup>

3) พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องแจ้งรายการเกี่ยวกับการนำเงินตราเข้าหรือออกนอกประเทศตามมูลค่าที่ศุลกากรกำหนดให้สำแดง<sup>108</sup>

<sup>105</sup> พีรพันธุ์ เปรมภูติ, คู่มือพนักงานสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางการเงิน, กรุงเทพฯ: บริษัทคอมแพคท์พริ้นท์ จำกัด, 2545, หน้า 2

<sup>106</sup> กฎกระทรวง, กำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สินในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559, ข้อ 3

<sup>107</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ข้อ 1

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 15/1

4) กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพ 10 กลุ่มอาชีพ คือ 1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนฯ 2) ผู้ค้าอัญมณีฯ 3) ผู้ค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์ 4) นายหน้าหรือตัวแทนซื้อ ขายอสังหาริมทรัพย์ 5) ผู้ค้าของเก่า 6) ผู้ประกอบอาชีพสินเชื่อส่วนบุคคลฯ 7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตร เงินอิเล็กทรอนิกส์ฯ 8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินฯ 9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ และ 10) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ดังนี้ ผู้ประกอบอาชีพตาม 1) 2) 3) 4) 5) และ 8) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป ผู้ประกอบอาชีพ 6) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป ผู้ประกอบอาชีพตาม 7) และ 9) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป และผู้ประกอบอาชีพตาม 10) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวน ตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป<sup>109</sup> ทั้งนี้ แบบฟอร์มในการรายงาน ระยะเวลา หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่สำนักงาน ปปง. กำหนด

จากมาตรการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สำนักงาน ปปง. ได้กำหนดวงเงินในการทำธุรกรรมหรือราคาประเมินทุนทรัพย์ที่สัมพันธ์ต่อการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือกรณี พบว่ามีการทำธุรกรรมที่น่าสงสัย เป็นเงื่อนไขในการรายงาน เช่น มีการโอนเงินจำนวน 80,000-90,000 บาท จำนวนหลายรายการ ให้กับผู้รับคนเดิมหรือหลายคน ซึ่งอาจเป็นการทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานข้อมูลหรือไม่ เมื่อได้รับรายงานข้อมูลแล้ว สำนักงาน ปปง. จะดำเนินการตรวจสอบและวิเคราะห์ธุรกรรมดังกล่าว เพื่อวิเคราะห์หาความผิดปกติของธุรกรรมทางการเงินที่อาจเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดตามกฎหมายอื่นและส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกสำนักงาน ปปง. ดำเนินการต่อไป โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานการทำธุรกรรม จำนวนทั้งสิ้น 15,541,599 ธุรกรรม และสามารถตรวจสอบ วิเคราะห์การธุรกรรมเพื่อนำไปสู่การดำเนินการ จำนวน 378 คดี มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน จำนวน 148 คำสั่ง (113 รายคดี) มูลค่าทรัพย์สิน 5,083,718,357.76 บาท เรื่องที่คณะกรรมการธุรกรรมมีมติเห็นชอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องต่อศาล จำนวน 138 เรื่อง มูลค่าทรัพย์สิน 26,027,988,407.94 บาท และพนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 142 เรื่อง มูลค่าทรัพย์สิน 21,767,465,276.34 บาท ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552, มาตรา 16 วรรคหนึ่ง

ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 191 เรื่อง มูลค่าทรัพย์สิน 628,114,085.58 บาท<sup>110</sup> ซึ่งมีสถิติที่สูงกว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ที่สำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานการทำธุรกรรม จำนวนทั้งสิ้น 17,245,332 ธุรกรรม และศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 158 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าทรัพย์สิน 192,525,379.35 บาท<sup>111</sup> สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความสำเร็จของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สามารถจัดการกับผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้อย่างเป็นรูปธรรม

มาตรการดังกล่าว หากสำนักงาน ปปง. ไม่กำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมขั้นต่ำที่สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน หรือผู้ประกอบการตามที่กำหนด ต้องรายงานแล้วนั้น กล่าวคือ ให้รายงานการทำธุรกรรมทุกประเภทโดยไม่มีกำหนดวงเงิน ตัวอย่างเช่น ลูกค้านาคารทำรายการฝาก-ถอนเงินสด จำนวน 2,000-3,000 บาท ในทุกๆ เดือน หรือการโอนเงินเพื่อซื้อสินค้าเพียงไม่กี่ร้อยบาท โดยมีได้มีเหตุอันควรสงสัยใด ก็จะเป็นการสร้างภาระงานโดยไม่จำเป็นให้กับผู้มีหน้าที่รายงานข้อมูลเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่เดียวกันจะมีข้อมูลจำนวนมากเข้าสู่ระบบการตรวจสอบของสำนักงาน ปปง. ซึ่งข้อมูลดังกล่าวก็มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบหาความผิดปกติของธุรกรรมทางการเงินที่อาจเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดตามกฎหมายอื่นแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันได้มีเทคโนโลยีอำนวยความสะดวกในการโอนเงินหรือการชำระค่าบริการต่างๆ ของลูกค้านาคาร โดยการใช้แอปพลิเคชัน เช่น Mobile Banking, Internet Banking ซึ่งไม่ต้องเดินทางไปทำธุรกรรมที่ธนาคาร จากข้อมูลสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเดือนมิถุนายน 2561 ปรากฏข้อมูลการทำธุรกรรมการชำระเงินผ่านระบบ Mobile Banking เป็นจำนวนถึง 203,232 รายการ ทำธุรกรรมผ่านระบบ Internet Banking จำนวน 22,525 รายการ<sup>112</sup> ซึ่งยังไม่นับรวมการติดต่อทำธุรกรรมของลูกค้านาคารแต่ละแห่งและแต่ละสาขา เห็นได้ว่า ในแต่ละเดือนสถาบันการเงินต่างๆ มีปริมาณการติดต่อทำธุรกรรมเป็นจำนวนมากหลายรายการ สำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ณ สำนักงานที่ดิน สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การจดทะเบียนประเภทมีทุนทรัพย์ เช่น ขาย ขายฝาก ให้ มรดก จำนอง เช่า และประเภทไม่มีทุนทรัพย์ เช่น ใต้ถุน จำนอง คัดสำเนาเอกสาร จากสถิติปริมาณงานของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ ในเดือนมีนาคม 2561 มีคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ

<sup>110</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รายงานประจำปี 2560, หน้า 41-42, 46

<sup>111</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รายงานประจำปี 2559, หน้า 41, 46

<sup>112</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย *ธุรกรรมการชำระเงินผ่านบริการ Mobile Banking และ Internet Banking*, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=688&language=TH>

ที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างทั้งประเภทมีทุนทรัพย์และไม่มีทุนทรัพย์เป็นจำนวนถึง 1,013,511 คำขอ คำขอดำเนินการจดทะเบียนสิ่งปลูกสร้าง จำนวน 3,820 คำขอ และคำขอดำเนินการจดทะเบียนเกี่ยวกับอาคารชุด จำนวน 44,227 คำขอ รวมปริมาณงานทั้งสิ้นถึง 1,061,558 คำขอ<sup>113</sup> ซึ่งในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวรวมทั้งการจดทะเบียนประเภทมีทุนทรัพย์และไม่มีทุนทรัพย์ หากสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่กำหนดวงเงินที่ชำระด้วยเงินสดหรือราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ขั้นต่ำที่ต้องรายงานข้อมูล จะทำให้ในแต่ละเดือนสำนักงานที่ดินแต่ละแห่งต้องรายงานข้อมูลการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทุกประเภท แม้แต่การจดทะเบียนไถ่ถอนจำนอง ซึ่งเป็นการจดทะเบียนประเภทไม่มีทุนทรัพย์ หรือการจดทะเบียนซื้อขายหรือยกให้ที่ดินในพื้นที่ต่างจังหวัด ซึ่งอาจจะเป็นที่นา ที่ไร่ แปลงเล็กแปลงน้อยมีราคาประเมินไม่กี่หมื่นบาทก็จะต้องรายงานทั้งหมด ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้มีนัยยะสำคัญใดในการตรวจสอบ ทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้กับหน่วยงานต้นทางในการรายงานข้อมูลอีกด้วย

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ซึ่งทั้งสามประเทศนี้มีค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน หรือ CPI: Corruption Perception Index ในปี พ.ศ. 2560 อยู่ในลำดับที่ดีมาก โดยสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) อยู่ในอันดับที่ 8 สหรัฐอเมริกา อยู่ในอันดับที่ 16 และสาธารณรัฐจอร์เจีย อยู่ในอันดับที่ 46 สำหรับประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 96 ในจำนวนทั้งสิ้น 180 ประเทศ<sup>114</sup> ซึ่งในส่วนของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกามีลำดับที่ดีขึ้นจากปีที่ผ่านมาอีกด้วย สะท้อนให้เห็นถึงการประสบความสำเร็จในมาตรการการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศดังกล่าวด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย สรุปได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น มีหน้าที่ยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับราชการหรือถูกแต่งตั้งใหม่ภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ในระหว่างการรับราชการมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินทุกปี โดยให้ทำการยื่นในเดือนเดียวกับที่ทำการยื่นบัญชีทรัพย์สินในครั้งก่อน และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินภายในหนึ่งปีนับจากวันที่พ้นตำแหน่ง ส่วนรูปแบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใช้วิธีไม่ตรวจสอบทุกบัญชี โดยกฎหมาย

<sup>113</sup> กรมที่ดิน, ปริมาณงานและเงินรายได้, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก [http://www.dol.go.th/Pages/page2\\_5\\_2.aspx](http://www.dol.go.th/Pages/page2_5_2.aspx)

<sup>114</sup> Corruption Perception Index 2017, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก <http://thaipublica.org/wp-content/uploads/2018/02/CPI-2017-global-map-and-country-results>.



กำหนดวิธีการตรวจไว้ 3 รูปแบบ คือ (1) สุ่มตรวจ (2) มีผู้ร้องขอเป็นรายบุคคล (3) คัดเลือกจากปัจจัยพิเศษ และมีจุดเด่นในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินมีคุณภาพมากขึ้น คือ การใช้ระบบการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ชื่อว่าระบบ Online Asset Declaration (OADS) ซึ่งเคยได้รับรางวัลจากองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2546 ทำให้การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีระบบฐานข้อมูลที่ดี และไม่เปลืองทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคลในการปฏิบัติงาน มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะในรูปแบบออนไลน์ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ช่วยกันตรวจสอบ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดีกรมไปรษณีย์ ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล เป็นต้น ระยะเวลาการยื่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา (1) ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้ง (2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี รวมทั้งสมาชิกสภาองเกรส ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของทุกตำแหน่งจะมีการรายงานเปิดเผยให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบรายละเอียดได้ภายในระยะเวลา 6 ปี แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังจากสาธารณชนเกี่ยวกับการประพฤติที่ไม่เหมาะสม เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างอย่างจริงจัง

สำหรับสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) เป็นประเทศที่มีค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงที่สุดในบรรดาประเทศที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ได้รับคะแนนถึง 82 คะแนน (อยู่ในลำดับที่ 8) ซึ่งการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบประมวลจรรยาบรรณนี้ และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้สมมุติฐานว่าสมาชิกสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อ

มติของสภา เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับ ซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการอภิปรายหรือการลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ สมาชิกมีความรับผิดชอบในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของสมาชิกที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง หากสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียนจะอภิปรายหรือดำเนินการใดๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี และพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้ หากพบว่าการดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี

เห็นได้ว่าการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหลักสากลที่นานาประเทศให้ความสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความไว้วางใจจากประชาชน ป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และเพื่อตรวจสอบความผันแปรของความมั่งคั่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อดำเนินการตรวจสอบในแต่ละประเทศก็จะมีการนำปัจจัยต่างๆ ของแต่ละประเทศมาวิเคราะห์ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด ต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า คำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รวมถึงภาระหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีและเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ และที่สำคัญจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่พึงได้รับจากมาตรการดังกล่าวเป็นสำคัญ จากการศึกษาช่วงระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศต่างๆ นั้น จะเห็นได้ว่าโดยหลักแล้วจะกำหนดให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเข้ารับตำแหน่งสาธารณะและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง แต่จะมีประเทศอังกฤษที่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และสมาชิกวุฒิสภา ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ได้ลงทะเบียนไว้เมื่อวันดำรงตำแหน่ง ภายใน 4 สัปดาห์นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ในแต่ละครั้ง เช่น การได้รับให้ที่ดินใน ระหว่างดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์และเป็นการ แสดงความโปร่งใสถึงที่มาที่ไปของผลประโยชน์ที่ได้รับในช่วงระหว่างที่ตนดำรงตำแหน่ง สาธารณะ

## 2. การแสดงรายการทรัพย์สินอื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการรับและตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 โดยบทบัญญัติมาตรา 32 และ มาตรา 39 ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ ยื่นบัญชีตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด จากนั้นจึงได้มีประกาศคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้ในการยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมด้วยเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งรายการในหน้าที่ 1-2 ของ แบบบัญชีจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ยื่น หน้าที่ 3 เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ ของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หน้าที่ 4-6 เป็นสรุปรายการทรัพย์สิน จำนวน 9 ประเภท และหนี้สิน จำนวน 4 ประเภท ของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามลำดับ หน้าที่ 7 เป็นคำรับรองความถูกต้องของรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่น ซึ่งรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่กำหนดให้ต้องแสดงตามแบบบัญชีดังกล่าว ประกอบด้วย รายการทรัพย์สิน ได้แก่ (1) เงินสด (เฉพาะกรณีมีเงินสดเกินสองแสนบาท) (2) เงินฝาก (3) เงินลงทุน (4) เงินให้กู้ยืม (5) ที่ดิน (6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง (7) ยานพาหนะ (8) สิทธิและสัมปทาน (9) ทรัพย์สินอื่น (ราคาตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป) รายการหนี้สิน ได้แก่ (1) เงินเบิกเกินบัญชี (2) เงินกู้จากธนาคาร และสถาบันการเงินอื่น (3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ (4) หนี้สินอื่น

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงมีการออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อกำหนดแบบบัญชีให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2550 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2554 ซึ่งเป็นแบบบัญชีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนรายการในแบบบัญชีนั้นหลักๆ แล้วมีรายละเอียดใกล้เคียงกับแบบบัญชีฉบับแรก แต่แบบบัญชีในฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้มากกว่าเดิม กล่าวคือ มีช่องสำหรับกรอกรายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินแต่ละประเภทให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กรณีเงินฝาก จะมีช่องรายการสำหรับกรอกชื่อสถาบันการเงิน เลขที่บัญชี จำนวนเงิน แยกแต่ละบัญชีธนาคาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มคำอธิบายเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินแต่ละประเภท รวมถึงเอกสารหลักฐานที่ต้องแนบประกอบไว้เพิ่มเติมในแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกด้วย

สรุปได้ว่า รายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบที่ต้องแนบในยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประกอบด้วย

#### 1) รายการทรัพย์สิน

(1) เงินสด หมายถึง เงินสดทุกสกุลรวมกัน 200,000 บาทขึ้นไป ในกรณีที่แสดงเงินสด 2,000,000 บาทขึ้นไป ให้แจ้งวัตถุประสงค์ในการเก็บเงินด้วย

(2) เงินฝาก แสดงยอดคงเหลือ ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากยอดเงินฝากคงเหลือไม่มีในวันดังกล่าว ให้แสดงยอดเงินฝากคงเหลือสุดท้ายก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชี แนบหลักฐานสำเนาสมุดเงินฝากที่ปรากฏชื่อบัญชี เลขที่บัญชี และยอดเงินฝากคงเหลือ ณ วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชี หรือสำเนาหนังสือรับรองยอดเงินฝากคงเหลือของธนาคาร ณ วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชี หรือสำเนารายการเคลื่อนไหวทางบัญชีของเดือนที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(3) เงินลงทุน เช่น หลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลค้ำประกัน หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต เงินลงทุนในกิจการเจ้าของคนเดียว ร้านค้าให้แสดงยอดเงินลงทุน ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยแสดงมูลค่าตามตราสารและมูลค่าตามราคาตลาด แนบสำเนาหลักทรัพย์ สำเนาพันธบัตร สำเนาหนังสือรับรองของบริษัท สำเนาหนังสือรับรองของห้างหุ้นส่วน กรณีเป็นกิจการเจ้าของคนเดียว ให้ระบุสถานที่ดำเนินกิจการพร้อมทั้งภาพถ่ายสถานที่ดำเนินกิจการ

(4) เงินให้กู้ยืม ให้แสดงยอดเงินให้กู้ยืมพร้อมดอกเบี้ย ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แบบสำเนาสัญญากู้เงิน สำเนาหนังสือรับรองสภาพหนี้ของลูกหนี้ สำเนาหลักประกัน กรณีให้นิติบุคคลกู้ยืมให้แบบสำเนางบการเงินประจำปี และเอกสารประกอบงบการเงินที่ปรากฏรายการเงินกู้ของนิติบุคคลนั้น

(5) ที่ดิน ให้แสดงโดยใช้ราคาประเมินของกรมที่ดิน หรือประเมินตามราคาตลาดที่มีการซื้อขายที่ดินบริเวณดังกล่าว หรือราคาขณะที่ได้มา แยกเป็นรายแปลง แบบสำเนาโฉนดที่ดิน หรือเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น ส.ค.1, น.ส.3, น.ส.3 ก, สปก.4-01 โดยต้องสำเนาทั้งด้านหน้าและด้านหลัง

(6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ให้แสดงมูลค่าโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตามความเป็นจริงในสภาพปัจจุบันแยกแต่ละหลัง ไม่รวมมูลค่าที่ดิน แบบสำเนาทะเบียนบ้าน หากไม่มีสำเนาทะเบียนบ้าน ให้แนบบทภาพถ่าย พร้อมระบุว่าปลูกสร้างบนที่ดินแปลงใด ของบุคคลใด หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุด

(7) ยานพาหนะ ให้แสดงมูลค่าตามความเป็นจริงในสภาพปัจจุบัน แบบสำเนาทะเบียนหรือคู่มือการจดทะเบียนยานพาหนะ หรือเอกสารอื่นที่แสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

(8) สิทธิและสัมปทาน หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินทางวรรณกรรม ศิลปกรรม ประดิษฐ์กรรม และการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ หรือทรัพยากรธรรมชาติ จนถึงสิทธิที่รัฐหรือเอกชนรับรอง และสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่น ลิขสิทธิ์ ประทานบัตร สิทธิการเช่าที่ดิน สิทธิการเช่าอาคารสถานที่ เป็นต้น ให้แสดงมูลค่าที่ได้รับจากสิทธิและสัมปทาน หรือมูลค่าคงเหลือในปัจจุบัน แบบสำเนาหลักฐานการจดทะเบียนสิทธิบัตร หรือลิขสิทธิ์ประทานบัตร สำเนาเอกสารแสดงสิทธิในการเป็นสมาชิกสโมสร หรือชมรม หรือสัญญาเช่า สัญญาจะซื้อจะขาย

(9) ทรัพย์สินอื่น หมายถึง ทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ระบุในรายการที่ 1-8 โดยมีมูลค่าของทรัพย์สินทุกชนิดรวมกันตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป เช่น ทองคำ อัญมณี งาม้าง โบราณวัตถุ รถยนต์โบราณ อาวุธปืน พระเครื่อง โดยให้แสดงมูลค่าของทรัพย์สินแต่ละรายการอาจเป็นมูลค่าปัจจุบัน หรือมูลค่าขณะที่ได้มาของทรัพย์สินนั้น แบบสำเนาหลักฐานหรือภาพถ่ายพร้อมบัญชีแสดงรายละเอียดและมูลค่าของทรัพย์สินแต่ละชิ้น

## 2) รายการหนี้สิน

(1) เงินเบิกเกินบัญชี หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชีธนาคาร และให้หมายความรวมถึงหนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภท โดยให้แสดงยอดหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แบบสำเนาสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี และสำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้



คงเหลือ ณ วันที่มีหน้าที่แสดงบัญชี หรือสำเนารายการเคลื่อนไหวทางบัญชีของเดือนที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และสำเนาใบแจ้งหนี้บัตรเครดิต

(2) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ให้แสดงยอดหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง (เงินต้นพร้อมดอกเบี้ย) ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แนบสำเนาสัญญากู้เงิน และสำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ ณ วันที่มีหน้าที่แสดงบัญชี หรือสำเนาใบเสร็จชำระหนี้ที่ระบุยอดหนี้คงเหลือ

(3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคล ที่มีใช้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน กองทุนหมู่บ้าน โดยให้แสดงยอดหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง (เงินต้นพร้อมดอกเบี้ย) ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แนบสำเนาสัญญากู้เงินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ สำเนาสัญญาเช่าซื้อ สำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนาหลักฐานอื่นที่แสดงถึงการเป็นหนี้

(4) หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ให้แสดงยอดหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง (เงินต้นพร้อมดอกเบี้ย) ณ วันที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แนบเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยระบุชื่อและชื่อสกุล ที่อยู่ปัจจุบันที่ติดต่อได้สะดวกของเจ้าหนี้พร้อมแสดงยอดเงินกู้คงเหลือ ณ วันที่มีหน้าที่แสดงบัญชี

จากการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมา ปรากฏว่ารายการทรัพย์สินที่พบปัญหาในการตรวจสอบมากที่สุด ได้แก่ ทรัพย์สินอื่น เช่น ทองคำ พระเครื่อง อัญมณี ไก่ชน เป็นต้น เนื่องจากโดยมากแล้วทรัพย์สินเหล่านี้จะไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าผู้ใดเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองดังเช่นทรัพย์สินประเภทอื่นๆ จึงยากต่อการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของที่แท้จริงและยากต่อการประเมินมูลค่าเป็นอย่างมาก ซึ่งในทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เพียงให้ผู้ยื่นแบบภาพถ่ายสีแสดงวันเดือนปีที่ได้มาพร้อมแสดงมูลค่าปัจจุบันของทรัพย์สินนั้น โดยที่ผู้ตรวจสอบจะมีได้ออกไปตรวจสอบยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบโดยตรงแต่จะออกไปตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการชี้ช่องให้ตรวจสอบเท่านั้น

กรณีศึกษา เมื่อมีการแสดงรายการทรัพย์สินอื่น และมีเหตุอันควรสงสัย เช่น

ตารางที่ 4.1 แสดงรายการทรัพย์สินอื่น และมีเหตุอันควรสงสัย

| รายการทรัพย์สิน/<br>หนี้สิน | กรณีเข้าฯ พ.ศ. 2558<br>ภงด.ปี 57 = 200,000.- | กรณีพ้นฯ พ.ศ. 2560<br>ภงด.ปี 59 = 500,000.- | ความเปลี่ยนแปลง<br>เพิ่มขึ้น/(ลดลง) |
|-----------------------------|--|---|-------------------------------------|
| เงินฝากธนาคาร               | 3 บัญชี<br>1,000,000.-                       | 3 บัญชี<br>2,500,000.-                      | -<br>1,500,000.-                    |
| ที่ดิน                      | 3 แปลง<br>3,000,000.-                        | 4 แปลง<br>4,000,000.-                       | 1 แปลง<br>1,000,000.-               |
| พระเครื่อง                  | 5 องค์<br>6,000,000.-                        | 3 องค์<br>2,000,000.-                       | (2 องค์)<br>(4,000,000.-)           |
| เงินกู้ธนาคาร               | 2 สัญญา<br>2,500,000.-                       | 1 สัญญา<br>500,000.-                        | (1 สัญญา)<br>(2,000,000)            |

กรณีดังกล่าวผู้ยื่นคำร้องตำแหน่งเป็นระยะเวลา 2 ปี มีรายได้โดยประมาณ 700,000 บาท เมื่อพ้นจากตำแหน่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นสุทธิ 500,000 บาท ความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน มีดังนี้ เงินฝากธนาคารเพิ่มขึ้น 1,500,000 บาท ที่ดินเพิ่ม 1 แปลง มูลค่า 1,000,000 บาท พระเครื่องลดลงไปจำนวน 2 องค์ ซึ่งแจ้งว่าขายไประหว่างดำรงตำแหน่ง และหนี้เงินกู้ธนาคารลดลงไป 1 บัญชี เป็นเงิน 2,000,000 บาท โดยผู้ยื่นชี้แจงว่าตนมีพระเครื่องตามที่ได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินไว้แล้วในกรณีเข้ารับตำแหน่ง จำนวน 5 องค์ ประเมินมูลค่ารวม 6,000,000 บาท (องค์ที่ 1 = 2,000,000.- องค์ที่ 2 = 2,000,000.- องค์ที่ 3 = 500,000.- องค์ที่ 4 = 1,000,000.- องค์ที่ 5 = 500,000.-) ก่อนพ้นจากตำแหน่งได้ขายพระเครื่ององค์ที่ 1-2 ไป ได้รับเงิน 6,000,000 บาท และนำเงินที่ได้จากการขายพระเครื่องไปซื้อที่ดิน ไปชำระหนี้ธนาคาร และฝากธนาคารเพิ่มดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาถึงทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นสุทธิเปรียบเทียบกับรายได้ในระหว่างดำรงตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายได้ และมีความสัมพันธ์กันในทางบัญชี แต่ถ้าหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในแต่ละรายการ จะพบว่าตัวแปรสำคัญที่ผู้ยื่นกล่าวอ้างในการทำให้ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นและหนี้สินลดลงก็คือรายการพระเครื่อง อันเป็นทรัพย์สินที่ยากต่อการพิสูจน์มูลค่าและความมีอยู่จริง ซึ่งพระเครื่องนั้นอาจมีหรือไม่มีอยู่จริงในขณะยื่นบัญชีทรัพย์สินก็ได้ หรือถ้าหากมีอยู่จริง ผู้ยื่นได้ขายไปจริงหรือไม่ ราคาซื้อขายที่แท้จริงคือเท่าใด จากกรณีตัวอย่างข้างต้นหากพระเครื่องมีได้มีอยู่จริง แต่ผู้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินไว้เพื่อเตรียมการทุจริตในระหว่างดำรงตำแหน่ง โดยเงินฝาก และที่ดินที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนหนี้สินที่ลดลงเป็นจำนวนเงินหลายล้านบาท อาจมีที่มาจากประโยชน์ที่ได้รับมาโดยมิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งก็เป็นได้

จึงควรต้องมีการวิเคราะห์ และกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินอื่นในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความเหมาะสม สามารถนำไปสู่การพิสูจน์ความมืออยู่จริง ตรวจสอบที่มาที่ไปได้ โดยต้องคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคล และไม่เป็นการสร้างภาระให้กับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีมากจนเกินไปด้วย

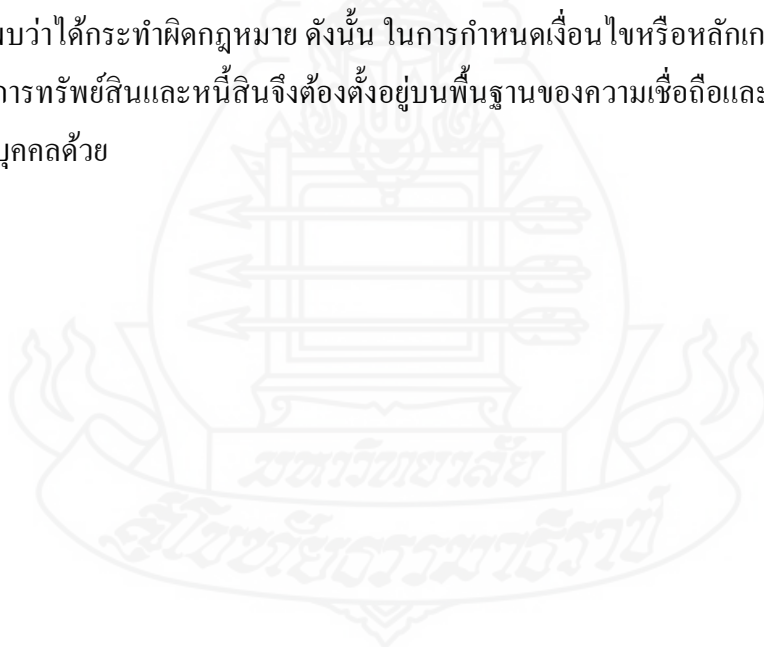
เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการแสดงรายการทรัพย์สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย ข้อมูลสำคัญที่ต้องระบุในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน เช่น ข้อมูลสังหาริมทรัพย์และโฉนดที่ดิน ให้แสดงวันที่ซื้อ พื้นที่ทั้งหมด และสถานที่ตั้ง ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ ให้แสดงวันที่ซื้อ รูปแบบของการซื้อขาย และราคาซื้อ ความเกี่ยวข้องในกิจการทั้งในและนอกประเทศ ให้ระบุข้อมูลบุคคลที่เกี่ยวข้อง รูปแบบของกิจการ ชื่อและที่อยู่ตามที่ปรากฏในทะเบียน วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง รายได้ที่ได้รับจากบริษัท ของขวัญที่มีมูลค่าเกินกว่า 500 จอร์เจียลารี ให้ระบุรายชื่อผู้รับและผู้ให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับและผู้ให้ ชนิดของของขวัญ ราคาตลาดของของขวัญ เป็นต้น

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา รายการที่ต้องแสดงในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ แหล่งที่มา ประเภท และจำนวน หรือมูลค่าของรายได้ วันที่ได้รับและจำนวนเงินค่าวิชาชีพที่ได้รับในระหว่างปีปฏิทินนั้น แสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของของขวัญทั้งหมดรวมแล้วเกินกว่ามูลค่าขั้นต่ำตามที่กำหนดที่ได้รับจากแหล่งใดๆ ที่ไม่ใช่ญาติของผู้แสดงบัญชีทรัพย์สินในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว ยกเว้น ค่าอาหาร ค่าที่พัก ที่ได้รับการรับรองส่วนตัว แสดงรายละเอียดการซื้อขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ หรือโบหุ้น พันธบัตร การซื้อขายล่วงหน้า หรือในรูปแบบอื่นในปีปฏิทินที่ผ่านมานอกเหนือจากที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้รายงานทรัพย์สินหรือคู่สมรส เป็นต้น

สำหรับประเทศอังกฤษ ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน เช่น ต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัทรวมถึงค่าตอบแทน ที่ได้รับการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน และบริษัทจำกัด รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น สมาชิกต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือที่ได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมดและต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใดในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไร หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิก หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว การเดินทางไปต่างประเทศ โดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (Public Funds) สมาชิกต้องลงทะเบียนวัน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ซึ่งของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมดต้องแจ้งโดยย่อยกเว้นการเดินทางไปเยือน

ต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดย  
พรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด เป็นต้น

เห็นได้ว่าประเภทของรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และผลประโยชน์ ที่แต่ละประเทศ  
กำหนดให้ต้องยื่นแสดงหรือลงทะเบียน รวมทั้งรายละเอียดที่ต้องแจ้งตามหลักเกณฑ์ของแต่ละ  
ประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไปตามปัจจัยต่างๆ ของประเทศนั้นๆ แต่รายละเอียดหลักๆ  
ที่กำหนดให้แสดงก็คือการแสดงผลแห่งที่มา เช่น อสังหาริมทรัพย์ ให้แสดงวันที่ซื้อ พื้นที่ สถานที่ตั้ง  
รูปแบบการซื้อ และราคาซื้อ ของขวัญที่ได้รับก็ต้องระบุชื่อผู้รับและผู้ให้ ตลอดจนความสัมพันธ์  
ของผู้ให้และผู้รับ ชนิดและราคาตลาดของของขวัญ แหล่งที่มา ประเภท และมูลค่าของรายได้ วันที่  
ได้รับและจำนวนเงินค่าวิชาชีพที่ได้รับ ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง  
ในการนำไปสู่การพิสูจน์ความมีอยู่จริงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่มีหลักฐานทาง  
ทะเบียน โดยเป็นการให้ผู้มีหน้าที่ยื่นแจ้งรายละเอียด แหล่งที่มา และรายละเอียดอื่นที่จำเป็น และ  
เป็นการให้บุคคลดังกล่าวรับรองความบริสุทธิ์ของตนเอง ซึ่งในการยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน  
และหนี้สินในเบื้องต้นบุคคลทุกคนจะตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าเป็นบุคคลผู้สุจริต トラบดีที่ยัง  
ไม่ตรวจ พบว่าได้กระทำผิดกฎหมาย ดังนั้น ในการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการยื่น  
แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อถือและไว้วางใจและเคารพ  
สิทธิส่วนบุคคลด้วย



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (Asset and Liability List) เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (State Power) ดังกล่าว ได้มุ่งไปที่ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Officer) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Officer) เพื่อป้องกันการทุจริตประทุมิชอบที่จะเกิดขึ้นในระหว่างดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักธรรมาภิบาล ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในการกำหนดช่วงระยะเวลาของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือรายละเอียดในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายการทรัพย์สินอื่นที่ไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าผู้ใดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองอย่างชัดเจน ผู้ศึกษามีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. บทสรุป

1.1 ช่วงระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 105 วรรคสาม ได้กำหนดช่วงระยะเวลาการยื่นบัญชีของบุคคลออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง
- 2) ข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการ ซึ่งดำรง



ตำแหน่งตั้งแต่อธิบดียกขึ้นไป ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตำแหน่งอื่นที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชี และตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นบัญชีนอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยหลักการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ยื่นบัญชีเมื่อเข้าและพ้นจากตำแหน่งสาธารณะเพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง “ก่อน” และ “หลัง” เข้ารับตำแหน่งสาธารณะ แต่ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งด้วย ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ต้องมีการตรวจสอบทุกบัญชีที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และประกาศผลการตรวจสอบลงในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบให้กับเจ้าหน้าที่ มีเพียงการกำหนดปริมาณบัญชีที่ต้องตรวจสอบให้แล้วเสร็จเป็นตัวชี้วัดรายบุคคลในแต่ละปี ทำให้ในแต่ละปีนั้นมีบัญชีค้างตรวจสอบเป็นจำนวนมากทั้งบัญชีเก่า และบัญชีใหม่ เนื่องจากมิได้มีการตรวจสอบให้แล้วเสร็จไปตามลำดับการรับบัญชีก่อน-หลัง โดยเฉพาะบัญชีค้างเก่าที่เป็นการตรวจสอบย้อนหลัง เมื่อมีการถามกลับไปยังผู้มีหน้าที่ยื่นอาจทำให้ไม่สามารถจดจำเหตุการณ์ที่ผ่านมาหรือไม่สามารถหาเอกสารที่เกี่ยวข้องมาแสดงเพิ่มเติมได้ (ปัจจุบันมีระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบไว้แล้ว) เมื่อพิจารณาในด้านผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับจากการตรวจสอบที่ผ่านมาปรากฏว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2558 มีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร่ำรวยผิดปกติ และทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพียง 5 เรื่อง เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ในปีงบประมาณ 2558 มีเพียง 100 เรื่อง ซึ่งควรต้องพิจารณาถึงระยะเวลาการยื่นบัญชีดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ไม่เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรธรรมชาติ สิ้นเปลืองเวลา และไม่สร้างภาระจนเกินความจำเป็นให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบและผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษามาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งมีการกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพในบางอาชีพ รายงานการทำธุรกรรมตามจำนวนวงเงินที่กำหนด หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยให้สำนักงาน ป.ป.ง. ทราบ

เพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์หาความผิดปกติที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมาย ปรากฏว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สามารถตรวจสอบและวิเคราะห์การทำธุรกรรมนำไปสู่การดำเนินคดีได้ถึง 378 คดี ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 191 เรื่อง มูลค่าทรัพย์สิน 628,114,085.58 บาท สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิผลของมาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สามารถใช้มาตรการการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินจนนำไปสู่การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการกระทำความผิดได้อย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศในสาธารณรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ พบว่าทั้งสาธารณรัฐจอร์เจีย และสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้มีการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตลอดจนรายได้และผลประโยชน์ต่างๆ ตามที่แต่ละประเทศกำหนด เมื่อเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ส่วนประเทศอังกฤษ ได้ให้ลงทะเบียนผลประโยชน์เมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ในแต่ละครั้ง ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่สมาชิกได้มาในภายหลัง หรือการสิ้นสุดของผลประโยชน์ที่ได้มีการลงทะเบียนไว้แล้ว เช่น การหยุดจ้างงาน การจำหน่ายหุ้น จะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย มาตรการดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศอังกฤษมีค่าดัชนีชี้วัดสภาพลักษณะคอร์รัปชันอยู่ในลำดับที่ดีเสมอมา (ปี พ.ศ. 2559 อยู่ในลำดับที่ 10, ปี พ.ศ. 2560 อยู่ในลำดับที่ 8) ซึ่งมาตรการดังกล่าวของในต่างประเทศจะมีทั้งความเหมือนและความต่างกับของประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศไทยได้กำหนดให้มีการยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อดำรงตำแหน่งครบทุกสามปีกรณีเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการยื่นแสดงกรณีมีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินที่เกิดขึ้นในระหว่างดำรงตำแหน่งและวิธีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย นั้นมีวิธีการตรวจสอบ 3 รูปแบบ คือ (1) การสุ่มตรวจ (2) มีผู้ร้องขอเป็นรายบุคคล (3) คัดเลือกจากปัจจัยพิเศษ ในขณะที่การตรวจสอบของประเทศไทยกำหนดให้มีการตรวจสอบทุกบัญชีโดยแบ่งเป็นการตรวจสอบปกติ การตรวจสอบยืนยันข้อมูล และการตรวจสอบเชิงลึก มาตรการการตรวจสอบนี้ จึงทำให้สาธารณรัฐจอร์เจียไม่มีปัญหาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างสะสมเป็นจำนวนมากและสามารถใช้มาตรการนี้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงกว่าประเทศไทย

ดังนั้น เห็นได้ว่า ช่วงระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมาเป็นเกณฑ์ในการยื่นแสดงบัญชีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น (เช่น ทุกๆ 3 ปี, ทุกๆ 5 ปี) แต่ควรมุ่งเน้นถึงความจำเป็น ความคุ้มค่า ความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

กระบวนการในการตรวจสอบที่สามารถตรวจสอบความผิดปกติได้อย่างทันทั่วทั้งที่และมีประสิทธิภาพ สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างแท้จริง และดำเนินการกับผู้ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้อย่างเป็นรูปธรรมดังเช่นสาธารณรัฐจอร์เจียและประเทศอังกฤษ

1.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับแรก (พ.ศ. 2542) จนถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยได้มีการออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดแบบบัญชีเพื่อใช้สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งรายการทรัพย์สินที่ต้องแสดงตามแบบบัญชีมีจำนวน 9 ประเภท ได้แก่ (1) เงินสด (เฉพาะกรณีมีเงินสดเกินสองแสนบาท) (2) เงินฝาก (3) เงินลงทุน (4) เงินให้กู้ยืม (5) ที่ดิน (6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง (7) ยานพาหนะ (8) สิทธิและสัมปทาน (9) ทรัพย์สินอื่น (ราคาตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป) รายการหนี้สิน จำนวน 4 ประเภท ได้แก่ (1) เงินเบิกเกินบัญชี (2) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น (3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ (4) หนี้สินอื่น ในการกรอกแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่ละประเภท ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีต้องแนบเอกสารหลักฐานประกอบด้วยทุกรายการ จากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า รายการทรัพย์สินที่มีปัญหาในการตรวจสอบมากที่สุด ได้แก่ ทรัพย์สินประเภทอื่นๆ เช่น พระเครื่อง เครื่องประดับ ไก่ชน เป็นต้น เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าทั้งทางด้านจิตใจและเป็นตัวเงิน และส่วนมากแล้วทรัพย์สิน ดังกล่าวจะไม่มีหลักฐานทางทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ทำให้ยากต่อการพิสูจน์ถึงความมีอยู่จริง และมูลค่าของทรัพย์สินนั้นๆ ในการยื่นแสดงทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้แสดงทรัพย์สินอื่นทุกชนิดที่มีมูลค่ารวมกันตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป พร้อมบัญชีแสดงรายละเอียดและมูลค่าของทรัพย์สินแต่ละชิ้น และแนบสำเนาหลักฐานหรือภาพถ่ายสิ่งของทรัพย์สินนั้น ในความเป็นจริงแล้วทรัพย์สินอื่นที่แสดงมานั้นอาจมีอยู่จริงหรือไม่มีอยู่จริงก็ได้ จึงต้องมีการพิจารณากำหนดรูปแบบ และหลักเกณฑ์ในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินอื่นให้มีความเหมาะสมสามารถใช้ข้อมูลที่แสดงไปสู่การตรวจสอบเชื่อมโยงเพื่อพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินนั้นๆ ได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการร้องเรียน โดยที่ไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็นให้กับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบรายการทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ หรือผลประโยชน์ใดๆ ของต่างประเทศ ปรากฏว่าสาธารณรัฐจอร์เจีย กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงของขงขวัญที่ตน และสมาชิกในครอบครัวได้รับในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน หากของขวัญนั้นมีมูลค่าเกินกว่า 500 จอร์เจียลารี โดยให้ระบุรายชื่อผู้รับและผู้ให้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับและผู้ให้ ชนิดของของขวัญ ราคาตลาดของของขวัญ ซึ่งเป็นการให้แสดงถึงแหล่งที่มาของของขวัญที่ได้รับมานั้น สำหรับสหรัฐอเมริกา ให้แสดงแหล่งที่มาประเภทและจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ วันที่ได้รับและจำนวนเงินค่าวิชาชีพที่ได้รับในระหว่างปีปฏิทินนั้น แสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของของขวัญทั้งหมดรวมแล้วเกินกว่ามูลค่าขั้นต่ำตามที่กำหนดที่ได้รับจากแหล่งใดๆ ที่ไม่ใช่ญาติของผู้แสดงบัญชีทรัพย์สินในระหว่างปีปฏิทินที่ล่วงมาแล้ว ยกเว้น ค่าอาหาร ค่าที่พักที่ได้รับจากการรับรองส่วนตัว สำหรับประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกันกับสองประเทศที่กล่าวมา คือ กำหนดให้มีการแสดงรายละเอียด และแสดงแหล่งที่มาของผลประโยชน์ที่ได้รับนั้น เช่น การเดินทางไปต่างประเทศของสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด โดยที่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (Public Funds) สมาชิกต้องลงทะเบียนวัน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง โดยให้แจ้งว่ารัฐบาล องค์กร บริษัท หรือนุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมดต้องแจ้งโดยย่อเกี่ยวกับการเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน การให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงแหล่งที่มาของทรัพย์สิน และหนี้สิน โดยการแจ้งรายละเอียด เช่น วันเดือนปีที่ได้มา ได้ทรัพย์สินมาจากบุคคล/นิติบุคคลใด ด้วยวิธีการใด เป็นจำนวนเงินเท่าใด ฯลฯ รายละเอียดต่างๆ เหล่านี้มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการตรวจสอบ โดยเฉพาะการตรวจพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินอื่นที่ไม่ปรากฏหลักฐานการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระให้กับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีจนเกินไป เพียงแต่ผู้มีหน้าที่ยื่นต้องแสดงข้อมูลตามความเป็นจริงเท่านั้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ช่วงระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากจะกำหนดให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน จำนวน 9 ประเภท และหนี้สิน จำนวน 4 ประเภท เมื่อเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งหมายถึงการเริ่มต้นของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง

กับประโยชน์สาธารณะและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะบุคคลสาธารณะแล้วนั้น ควรที่จะกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีดังกล่าว ยื่นแสดงการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่ยื่นแสดงไว้เมื่อเข้ารับตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก่อเกิดขึ้นใหม่หรือเพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือสิ้นสุดลงเหมือนกับมาตรการการแสดงรายได้และผลประโยชน์ของประเทศอังกฤษ โดยให้ยกเลิกการยื่นบัญชีทุกสามปี ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการกำหนดให้ยื่นแสดงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง จะทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทราบในทันทีว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สิน เช่น ขายที่ดินไป 2 แปลง เป็นเงิน 3,000,000 บาท และนำเงินไปซื้อรถยนต์เป็นสด 1 คัน มูลค่า 1,000,000 บาท ในระหว่างดำรงตำแหน่งจะต้องดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงทันทีภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยที่ไม่ต้องรอยื่นแสดงตามกำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากระยะเวลาได้ล่วงเลยผ่านมาแล้วอาจจะหลายเดือนหรือหลายปี อาจทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นหลงลืมข้อเท็จจริงได้ ทั้งยังเป็นผลดีต่อระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทำให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบและวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สิน ได้อย่างทันทั่วถึง ซึ่งในการตรวจสอบไม่จำเป็นต้องตรวจสอบทุกรายที่ยื่นแสดงการเปลี่ยนแปลง แต่อาจใช้วิธีการสุ่มตรวจ หรือเลือกตรวจเฉพาะรายที่มีเหตุอันควรสงสัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อไม่ให้เป็นภาระงานเกินไปแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีและเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ ทั้งยังเป็นการประหยัดทรัพยากรธรรมชาติในการใช้กระดาษ และเกิดประสิทธิผลต่อระบบการตรวจสอบยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงอาจกำหนดเกณฑ์ร้อยละของความเปลี่ยนแปลงอันเป็นเงื่อนไขที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังเช่นการกำหนดวงเงินในการทำธุรกรรมที่สำนักงาน ป.ป.ง. กำหนดให้สถาบันการเงิน หรือสำนักงานที่ดินต้องรายงานให้สำนักงาน ป.ป.ง. ทราบ ซึ่งต้องทำการศึกษาอัตราร้อยละของความเปลี่ยนแปลงที่มีความเหมาะสมต่อไป

2.2 การยื่นแสดงรายการทรัพย์สินอื่นซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ยากต่อการพิสูจน์ความมีอยู่จริงและความเป็นเจ้าของที่แท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน จึงควรกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการยื่นแสดงให้มีรายละเอียดที่เพียงพอในการตรวจพิสูจน์ โดยการออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินอื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดเอกสารหลักฐานและรายละเอียดที่จำเป็นต้องแจ้งในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินอื่นทุกครั้งที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือกรณียื่นแสดงการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การแสดงแหล่งที่มาของทรัพย์สิน วันเดือนปีที่ได้มา ได้ทรัพย์สินมาจากบุคคล/นิติบุคคลใด (แสดงชื่อ-สกุล-ที่อยู่) ด้วย



วิธีการใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด ฯลฯ และกำหนดแบบฟอร์มขึ้นมาสำหรับการแสดงแหล่งที่มาของทรัพย์สินอื่น โดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้การแสดงรายการทรัพย์สินอื่นมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง กำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สิน ในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้อง  
รายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 3. (2543). ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอก  
เงิน พ.ศ. 2542
- กรมที่ดิน. *ปริมาณงานและเงินรายได้*. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561. จาก [http://www.dol.go.th/  
Pages/page2\\_5\\_2.aspx](http://www.dol.go.th/Pages/page2_5_2.aspx)
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560  
สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2561. จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>
- กิตติพงษ์ ทองปุย. (2542). *การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
กรุงเทพฯ.
- โกวิท วงศ์สุวรรณ. (2544). *รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา*. คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- โกวิท กังสนันท์ และคณะ. (2546). *การพัฒนาองค์กรและการเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน*  
*ป.ป.ช.* สำนักงาน ป.ป.ช. มีสเตอร์กอบปี, กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการ  
ปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2554
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการ  
ปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2555
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการ  
ปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2556
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการ  
ปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2557
- ศิษฐา ดาราสร. (2548). *ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ*  
*แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่าง*  
*ผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร  
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). ใน เอกสารวิชาการสำนักกฎหมาย แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. “บุคคลสาธารณะ โดย ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ” ข่าวการเมือง 8 เมษายน 2552. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561. จาก <http://news.sanook.com/616161/>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย ธุรกรรมการชำระเงินผ่านบริการ Mobile Banking และ Internet Banking สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561 จาก <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=688&language=TH>
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” วารสารจตุรนิติ (ม.ค.-ก.พ. 52). สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561. จาก : [http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b102%20jul\\_6\\_1.pdf](http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b102%20jul_6_1.pdf)
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องจริยธรรมของนักการเมือง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2546). ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว. (รายงานผลการวิจัยสำนักงาน ก.พ.) กรุงเทพฯ.
- นิยม รัฐอมฤต บทความเรื่อง ป.ป.ป. สถาบันพระปกเกล้า จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9B%E0%B8%9B%E0%B8%9B>.
- นิลบล สุขประเสริฐ. “ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)” องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) 26 ธันวาคม 2559. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561. จาก [http://anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20\(conflict%20of%20interest\)](http://anticorruption.in.th/2016/th/detail/56/1/ผลประโยชน์ทับซ้อน%20(conflict%20of%20interest))
- บรรเจิด สิงคะเนติ. “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2561. จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment). กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย.

- \_\_\_\_\_. (2551). “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. *รพี 49*  
*คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 60*. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ  
 บัณฑิตยสภา.
- บุญศรี มีวงศ์โอโษษ. (2553). “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ใน *โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน*  
*คณะนิติศาสตร์*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ปัญญา อุดชาชน. (2551). *10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย: สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524
- พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภา  
 ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558
- พิสิษฐ์ วงศ์เชิษรชนา. (2552). *ความรับผิดชอบทางอาญฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะ*  
*ในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
 ไม้ไต้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พีรพันธุ์ เปรมภูติ. (2545). *คู่มือพนักงานสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางการเงิน*. กรุงเทพฯ ฯ:  
 บริษัท คอมแพคท์พริ้นท์ จำกัด.
- มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. *หลักธรรมมาภิบาล 10 ข้อ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561.  
 จาก [http://www.ubu.ac.th/web/files\\_up/53f2013070115571819.pdf](http://www.ubu.ac.th/web/files_up/53f2013070115571819.pdf)
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สิน  
 และหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- และปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564)*



วรวิทย์ สุขบุญ. *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย*

วิชา มหาคุณ (2552) “*หลักการตรวจสอบทรัพย์สิน*” ใน เอกสารประกอบคำบรรยาย โครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (มปท)

สนิท จรอนันต์และคณะ (2544) *รายงานการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*

สมยศ เชื้อไทย (2549) *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. *ตำแหน่งสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ โดยการแสดงรายได้และทรัพย์สิน คู่มือการวิเคราะห์กรอบกฎหมายสำหรับระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของต่างประเทศ แปลจาก Income and Asset disclosure : case study illustrations โดย ศูนย์ประสานงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช.*

สำนักงาน ป.ป.ช. “9 ปี” ผลการดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. 2549-2558.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2555). “*คู่มือการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*”. กรุงเทพฯ: บริษัท เซเวน พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). “*ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*”.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ *มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ฉบับประชาชน. รุ่งศิลป์การพิมพ์*

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ *ยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564)*

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รายงานประจำปี 2559

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รายงานประจำปี 2560

สุนทร มณีสวัสดิ์. (2554). “*กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*” ใน *โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์* หน่วยที่ 4. นิติธรรมและนิติรัฐ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ.

สุภา พงศ์หลอพิศิษฐ์. (2551). *มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวที่เกิดจากการใช้โทรศัพท์และโทรสารในธุรกิจขายตรง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

หยุด แสงอุทัย. (2559). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อิสร์กุล อุณทเขตต์. “คอร์รัปชัน ความโปร่งใส และกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน” สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 18 มีนาคม 2558. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561. จาก [http://trf.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217&option=com\\_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217](http://trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217&option=com_content&view=article&id=6309:2015-03-18-08-56-50&catid=22&Itemid=217)

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

Corruption Perception Index 2017. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561.

จาก <http://thaipublica.org/wp-content/uploads/2018/02/CPI-2017-global-map-and-country-results>.

The Ethics in Government Act of 1978

William, Sandra. *Conflict of Interest: The Ethics Dilemma in Politics*. Vermont : Gower Publishing Company. 1987 อ้างใน ธนยศ ชวะนิตย์ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์ Conflict of Interest : COI” *วารสาร มจร การพัฒนาลังคม*,1(1), (มกราคม-เมษายน 2559).

## ประวัติผู้ศึกษา

|                  |  |
|------------------|--|
| ชื่อ             | นางสาวสุริศา ม่วงเรือง                                       |
| วัน เดือน ปีเกิด | 12 ธันวาคม 2528  |
| สถานที่เกิด      | อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก                           |
| ประวัติการศึกษา  | ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2553 |
| สถานที่ทำงาน     | สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพิษณุโลก                         |
| ตำแหน่ง          | เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ                        |

