

การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
ในการป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล
และประโยชน์ส่วนรวม



นางสาวฉนิตรา พัยกุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Increasing Efficiency of the Asset and Liability Examination to Prevent Conflicts
between Personal and Public Interests**

Miss Khanitta Phayakkun

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม
ชื่อและนามสกุล	นางสาวคณิตรา พยัคกุล
วิชาเอก	กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)



(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกัน
ปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม
ผู้ศึกษา นางสาวคณิตรา พยัคกุล **รหัสนักศึกษา** 2584001636 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม การเปรียบเทียบกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศ การวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้มีประสิทธิภาพ และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในอันที่จะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารจากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร ตำบทยกกฎหมาย ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกิจการหรือธุรกิจใด ๆ หรือหุ้นส่วนในกิจการหรือนิติบุคคลใด ก่อนเข้ารับตำแหน่ง จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำกิจการหรือธุรกิจดังกล่าวไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

Independent Study title: Increasing Efficiency of the Asset and Liability Examination to Prevent Conflicts between Personal and Public Interests

Author: Miss Khanitta Phayakkun; **ID:** 2584001636; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Wikorn Rakpuangchon, Associate Professor;

Academic year 2017

Abstract

The Independent Study titled Increasing efficiency of the asset and liability examination to prevent conflicts between personal and public interests was purposed to study the concepts that related to the asset and liability examination to prevent conflicts between personal and public interests, to study and compare the process of the asset and liability examination in Thailand and other countries, to analyze the problems of the asset and liability examination to prevent conflicts between personal and public interests and determine the criteria or methods of the asset and liability examination to be effective and to amend the Constitution Act on Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2542, which would be useful in resolving the problem of corruption.

This independent study is a qualitative research by documentary research by books, textbooks, dissertations, articles, journals, legal documents, information from electronic media, Judgment of the Supreme Administrative Court, opinion of the State Council and other related documents.

The study result is found that process of the asset and liability examination was not effective to prevent conflicts between personal and public interests caused the Constitution Act on National Counter Corruption has no provision for the political obligatory and the state officer to inform about any entrepreneur or business or juristic persons before serve such position therefore it is a gap of law that the political obligatory and the state officer take such enterprise or business to exploit in the wrong way. It should be established the rules or methods to examine the assets and liabilities to be more effective.

Keywords: Conflicts of interests, Asset and liability examination

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากอาจารย์รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ที่ได้ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำแนะนำเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการจัดกันระหว่างผลประโยชน์ต่อผู้เขียน ตลอดจนช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องให้การจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อคุณแม่ที่คอยให้กำลังใจและติดตามความคืบหน้าในการเรียนของผู้เขียนอยู่เสมอ อีกทั้ง ผลักดันให้ผู้เขียนตั้งใจทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สำเร็จ

ขอกราบขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียน และขอขอบคุณกำลังใจและความช่วยเหลือจากพี่น้องทุกคน เพื่อนที่ร่วมศึกษาระดับปริญญาโทด้วยกัน รวมถึงเพื่อนร่วมงานในอดีตจนถึงปัจจุบันและบุคคลที่ผู้เขียนไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมด ณ ที่นี้

ท้ายที่สุด ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ อาจมีประโยชน์แก่ผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้เขียนขอยกความดีให้กับทุกๆ ท่านที่กล่าวมาทั้งหมด แต่ถ้ามีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

คณิตรา พย์กุล

พฤษภาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย	4
3. กรอบแนวคิดการวิจัย	4
4. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา	4
5. ขอบเขตของการวิจัย	5
6. ระเบียบวิธีวิจัย	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม	7
1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	7
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	7
1.1.1 หลักนิติรัฐ (Legal state)	8
1.1.2 หลักนิติธรรม (The rule of law)	10
1.1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)	11
1.1.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances)	12
1.1.5 ลักษณะของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ	13
1.1.6 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	16
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	18
2. แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม	21
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์	22
2.2 ลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน	23
2.3 ตัวอย่างเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน	28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ	
และการต่อต้านการทุจริตในระดับสากล.....	31
1. ระบบการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	31
2. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ.....	33
2.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษ.....	33
2.1.1 หลักเกณฑ์การแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	33
2.1.2 การตรวจสอบบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	36
2.1.3 ผลของการตรวจสอบบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	37
2.2 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	37
2.2.1 หลักเกณฑ์การแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	37
2.2.2 การตรวจสอบบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	40
2.2.3 ผลของการตรวจสอบบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	41
2.3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศฝรั่งเศส.....	42
2.3.1 หลักเกณฑ์การแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	42
2.3.2 การตรวจสอบบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	43
2.3.3 ผลของการตรวจสอบบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	43
3. การต่อต้านการทุจริตในระดับสากล.....	44
3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	
(United Nations Convention against Corruption 2003) (UNCAC).....	44
3.2 มาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต	
(International Standards for Anti-Corruption).....	47
3.3 จรรยาบรรณสากลของเจ้าหน้าที่รัฐ	
(International Code of Conduct for Public Officials).....	51

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทย.....	54
1. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ.....	54
2. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	55
2.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	55
2.2 กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	56
2.3 วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ.....	58
2.4 การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	60
2.5 รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง.....	60
2.6 เอกสารประกอบที่ต้องแนบ เพื่อพิสูจน์ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน.....	64
2.7 การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	65
2.8 บทกำหนดโทษ.....	72
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	
ในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม.....	75
1. วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศ.....	76
1.1 ระบบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	76
1.2 ภาพรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	77
2. วิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกันความขัดแย้งกัน	
ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม.....	79
2.1 ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม.....	79
2.2 ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	82
2.2.1 ปัญหาขอบเขตในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	82
2.2.2 ปัญหารายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง.....	84
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	87
1. บทสรุป.....	87
2. ข้อเสนอแนะ.....	90
บรรณานุกรม.....	91
ประวัติผู้ศึกษา.....	96

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สะสมมานานในสังคมไทย ตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน และเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม คำว่า “คอร์รัปชัน” นั้น นิยามอาจตีความได้อย่างกว้างขวางมาก เช่น การทุจริต การฉ้อโกง การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น โดยแต่ละความหมายล้วนให้ความหมายในเชิงแง่ลบทั้งสิ้น ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันนี้อาจเกิดจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น ความยากจนของข้าราชการชั้นผู้น้อย การขัดกันของผลประโยชน์ และการทุจริตโดยนโยบาย เป็นต้น¹ ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่าเราได้รับทราบถึงเรื่องราวหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น มีการพัฒนารูปแบบที่ซับซ้อน และแนบเนียนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายของผู้มีอำนาจด้วยวิธีการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งที่ผ่านมามีหลายฝ่ายจะได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แต่การทุจริตคอร์รัปชันก็มิได้หมดไปจากสังคมไทย

ปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และพยายามดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นมาตรการหรือกลไกอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ได้เริ่มบัญญัติไว้อย่างจริงจังในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 291-296 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 259-264 รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มี

¹ ปิติเทพ อยู่ยั้ง, “ปัญหาการคอร์รัปชันกับสังคมไทย (The corruption and Thai social)”, หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, กันยายน 23 พฤษภาคม 2560,

อยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หรือวันที่ดำรงตำแหน่งครบทุกสามปี แล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง และตรวจสอบเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน หากตรวจสอบ พบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็อาจถูกลงโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา และหากตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยไม่สามารถชี้แจงที่มาของทรัพย์สินดังกล่าวได้ ก็อาจถูกตั้งเรื่องให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ แต่ในการปฏิบัติงานของผู้ศึกษากลับพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มักจะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบดังกล่าว โดยใช้วิธีการถ่ายโอนทรัพย์สินให้แก่บุคคลในครอบครัว หรือบุคคลที่ไว้วางใจที่ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง เช่น ญาติพี่น้อง บุคคลใกล้ชิด หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว เป็นต้น โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นกิจการหรือธุรกิจต่างๆ เมื่อตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้เมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่ง พบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ได้แสดงรายการทรัพย์สินไว้เพียงเล็กน้อย หรือบางรายไม่มีรายการทรัพย์สินใดๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ประกอบกับมีรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI² พบว่ารูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ การเข้ามาดำเนินธุรกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (ผลประโยชน์ทับซ้อน) ในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะ เช่น การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง การจัดซื้อที่ดินของตนเอง และการขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์

² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), รายงานการวิจัย เรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน ก.พ., กรุงเทพมหานคร: 2546, หน้า 5-6 ถึง 5-14

หรือให้เข้าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบกิจการที่มาเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีอำนาจในการบริหารจัดการ หรือตนเองเคยประกอบกิจการดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว แต่ได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่ง และให้ภรรยา (ทั้งจดทะเบียนสมรส และไม่ได้จดทะเบียนสมรส) บิดา มารดา ญาติพี่น้อง บุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือบุคคลอื่นที่ไว้วางใจ เป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้น หากพิจารณาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ยื่นไว้เมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่ง จะไม่พบข้อมูลของการเป็นหุ้นส่วน หรือข้อมูลการถือหุ้นในกิจการของตนก่อนการเข้ามาดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด เพราะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 32 กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งเท่านั้น ไม่หมายความรวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินใดๆ ที่มีอยู่ก่อนวันที่เข้ารับตำแหน่ง ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วน หรือลาออกจากการเป็นผู้ถือหุ้น ก่อนวันที่เข้ารับตำแหน่งแล้ว ในทางข้อกฎหมายจึงถือว่าขณะเข้ารับตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในอันที่จะต้องแสดงข้อมูลไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉะนั้นแล้วย่อมไม่อาจทราบได้เลยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ได้เคยเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการใดบ้างที่มีความเสี่ยงต่อการเข้ามาดำเนินธุรกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรที่ตนมีอำนาจในการบริหารจัดการ หรือเข้ามาดำเนินการในลักษณะที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยขัดต่อบทบาทหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ตนมีอยู่ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งถือเป็นปัญหาที่สำคัญของการคอร์รัปชันได้ กรณีดังกล่าวจึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่าจะมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการใดที่จะช่วยแก้ไขหรือป้องกันปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และช่วยทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

2.2 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

2.4 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้มีประสิทธิภาพและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในอันที่จะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ถือเป็นบุคคลที่ต้องปราบปรามให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ มากำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะช่วยให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีส่วนสำคัญในการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

4. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา

หลักเกณฑ์หรือวิธีการใดที่จะช่วยแก้ไขหรือป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และทำให้การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น พ.ศ. 2555 ตลอดจนมติและประกาศต่างๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความวารสาร ด้วบทกฎหมาย ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาทฤษฎีการตรวจสอบอำนาจรัฐ ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนการดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมแล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และกำหนดมาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้ทราบถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

7.2 ได้ทราบถึงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศ

7.3 ได้ทราบถึงปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

7.4 นำผลการศึกษาและเปรียบเทียบมาวิเคราะห์ให้ได้ข้อสรุปและเสนอแนะหลักเกณฑ์หรือวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่มีประสิทธิภาพ และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
พ.ศ. 2542 ในอันที่จะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน



บทที่ 2

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหรือกลไกอย่างหนึ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมุ่งไปที่ตัวทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ และสำหรับในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อันได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน และแนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แต่ก่อนสังคมไม่ค่อยให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น เพราะในอดีตผู้ที่ใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่มีคุณความดีมีเกียรติ กฎหมายและกลไกเดิมจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดเงื่อนไขการตรวจสอบ เมื่อคนดีเริ่มลดน้อยลง ปัญหาการทุจริตมีมากขึ้น กลไกเดิมไม่สามารถตรวจสอบเอาผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ³ แนวคิดที่สำคัญในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ

³ อรพินท์ สพฤกษ์ชัย และคณะ, รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อความโปร่งใสด้านภัยทุจริต, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: 2543, หน้า 8

1.1.1 หลักนิติรัฐ (Legal state) มีแนวความคิดที่ว่าแม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและสิ้นพัน ไม่มีข้อจำกัดก็ตาม แต่รัฐต้องเคารพกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ตนสร้างขึ้น เพื่อไม่ให้รัฐกลายเป็นองค์กรที่ทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ⁴ ซึ่งหลักการแห่งความคิดดังกล่าวนี้มาจากหลักปรัชญาของอริสโตเติลที่ว่า “การปกครองที่ดีที่สุดจะต้องเป็นการปกครองของกฎหมายไม่ใช่ของคน”⁵

นิติรัฐเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรกกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁶ โดยอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ⁷

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

กฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลรวมกัน คือ การจำกัดอำนาจรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้น เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการ

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชนและ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538, หน้า 48

⁵ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545, หน้า 445

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชนและ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, 2538, หน้า 49

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 19), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 64

ฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ และฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดอันเป็นการ บังคับปัจเจกชน โดยที่เขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น⁸ รวมถึงในการที่ฝ่ายปกครองจะเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับผู้ได้การปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดอันเป็นการขัดแย้ง หรือละเว้นไม่กระทำการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่ได้ ฝ่ายปกครอง จะต้องเคารพกฎหมายอย่างจริงจัง ในนิติรัฐที่ได้รับการพัฒนาโดยสมบูรณ์แบบแล้ว ฝ่ายปกครอง จะสามารถวางข้อกำหนดหรือมีคำสั่งใดๆ ต่อผู้ได้ปกครองได้ ก็ต่อเมื่ออาศัยกฎหมายในรูปของ พระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ โดยจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ไว้อย่างชัดเจน หากไปใช้วิธีการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แล้ว ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ พึงสิ้น⁹

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีอยู่ 3 ประการดังนี้¹⁰

1) การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วย กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจ สั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อบทบัญญัติ แห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไป ในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่า ให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรง รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัด ต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่าย นิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของ

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชนและ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, 2538, หน้า 49

⁹ โภคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2547, หน้า 56

¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 65-66

องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจาก องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

1.1.2 หลักนิติธรรม (The rule of law) คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญ ในระบอบประชาธิปไตยที่เท็ดทูนส์คอร์ดี้ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชน ในทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจตัดสินข้อพิพาท นั้น โดยเด็ดขาดและยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกตั้งและเป็นธรรม¹¹ แนวคิดเรื่องหลัก นิติธรรมนั้น เป็นแนวคิดที่มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ โดยเกิดจากการพยายามค้นหา หลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต (Plato) นักปราชญ์กรีกเคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรม ปกครองบ้านเมืองโดยความ ถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ เพลโต จึงหันมาให้ความสำคัญกับกฎหมาย โดยเสนอว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครอง จะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คน ประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน แต่หากในรัฐใด กฎหมายอยู่ภายใต้อำนาจของผู้มีอำนาจ รัฐนั้นก็จะมีแนวโน้มสลาย ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้มีอำนาจ อยู่ภายใต้กฎหมาย ประชาชนก็จะมีความสุข¹²

หลักนิติธรรมเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็น ธรรมทั้งต่อเอกชน และประโยชน์ส่วนร่วมของประชาชน หากประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้อง คุ่มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม ถือว่าเป็นรัฐของประชาชน โดยหลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ ดังนี้¹³

1) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจ ทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ ต้องมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่าง ๆ จะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

¹¹ ธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร, *หลักนิติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: ธนาพรเสถ, 2552, หน้า 23

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายไทย”, *วารสารกฎหมาย คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 32(1), (มีนาคม 2557), 1-20, หน้า 3

¹³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: จีระรัชการพิมพ์, 2540, หน้า 26-29. อ้างใน กัลยา สนวนโพธิ์, “การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.”, (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556, หน้า 17-18

2) มีการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อเป็นหลักการป้องกันมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจ โดยไม่มีการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ

3) กฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่าย สามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ กฎหมายต้องมีความแน่นอนมั่นคงและให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน

4) การใช้อำนาจต้องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

5) สิทธิเสรีภาพของเอกชนต้องได้รับความคุ้มครอง โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินการของรัฐ ดังนั้น กรณีที่รัฐก่อให้เกิดเอกชนคนใดเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องทำให้เอกชนคนใดเสียหาย รัฐจะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นให้ตามที่เป็นธรรม

6) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลในกรณี que se veyt มีการใช้อำนาจผิดกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม

7) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน พื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องมีขอบเขตจำกัด เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิด หลักหนึ่งที่เป็นขอบเขตในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ¹⁴

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการปกครอง นักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มอนเตสกีเยอ (Montesquieu) ซึ่งได้กล่าวว่า ในทุกรัฐมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง ได้แก่¹⁵

1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การวางระเบียบทั่วไปในรัฐ องค์การที่ใช้อำนาจนี้ คือ รัฐสภา โดยจะประกอบไปด้วยสภาเดียวหรือสองสภาก็ได้

¹⁴ มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1: ว่าด้วยหลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 55

¹⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 58

2) อำนาจบริหาร คือ อำนาจใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย องค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ คณะรัฐมนตรี

3) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดี องค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ ศาล

มงเตสกิเออ เห็นว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกันแล้ว เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้¹⁶ เพราะเป็นธรรมดาที่เมื่อบุคคลมีอำนาจ บุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ๆ ฉะนั้น จึงต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้¹⁷ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นภารกิจที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ที่จะกันอำนาจและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ¹⁸

1.1.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) ในประเทศที่เจริญก้าวหน้า นั้นจะต้องมีการประสานงานกันระหว่างผู้ใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐให้ไปในแนวทางเดียวกัน แต่อำนาจต่างๆ ต้องมีความสมดุลกัน เพื่อมิให้อำนาจหนึ่งเหนืออีกอำนาจหนึ่งจนเกินไป ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจควรจะกระจายไปยังบุคคลต่างๆ เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป โดยต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ หรือที่เรียกว่า “การถ่วงดุลอำนาจ”¹⁹

ลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจนั้นมีวิธีการดังต่อไปนี้²⁰

1) การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไป เช่น การให้ฝ่ายบริหารยุบสภานิติบัญญัติได้ หรือให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติได้ หรือ

¹⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 56

¹⁷ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 58

¹⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558, หน้า 99

¹⁹ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 77-78

²⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 78-82

ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น หรือให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น

2) การถ่วงดุลอำนาจบริหาร เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อำนาจบริหารมีอำนาจมากเกินไป เช่น การแต่งตั้งฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม หรือให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้ หรือให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจอนุมัติงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามใจชอบ หรือให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นอิสระวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหารในทางอาญาหรือในทางปกครองว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น

3) การถ่วงดุลอำนาจตุลาการ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อำนาจตุลาการมีอำนาจมากเกินไป เช่น การจัดตั้งศาลและอำนาจของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าต้องเป็นกรณีที่อำนาจนิติบัญญัติเห็นว่าสมควรจะมีศาลใดบ้าง และศาลนั้นๆ ควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพียงใด หรือให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้ซึ่งมีผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ได้

1.1.5 ลักษณะของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ในการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย²¹ ซึ่งลักษณะของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือฝ่ายปกครอง สามารถทำได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การควบคุมแบบป้องกัน หมายถึง ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะได้วินิจฉัยสั่งการหรือก่อนที่จะมีการกระทำในทางกฎหมาย หรือการวินิจฉัยสั่งการทั้งหลายทั้งปวงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนก็ตาม ก่อนที่จะมีคำสั่งนั้นๆ ออกไป ควรจะมีระบบป้องกันเสียก่อน การควบคุมแบบป้องกันเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมการควบคุมโดยศาล หรือที่เรียกว่าการควบคุมแบบแก้ไข ดังนั้น การควบคุมแบบป้องกัน คือกระบวนการก่อนที่จะมีคำสั่งคำวินิจฉัย โดยวิธีการจะให้มีการโต้แย้งคัดค้านก่อนที่จะมีคำสั่ง หรือวินิจฉัย แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าต้องไปทำตามที่มีผู้โต้แย้งคัดค้าน แต่หากเป็นเรื่องที่คำสั่งหรือวินิจฉัยนั้นจะไปกระทบสิทธิของบุคคล เช่นนี้จะต้องแสดงเหตุผลในคำสั่งด้วย²²

²¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 65

²² ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545, หน้า 463-464

2) การควบคุมแบบแก้ไข หมายถึง มีคำสั่งวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นไปแล้ว ฝ่ายประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เขาจำเป็นต้องไปหาองค์กรที่มีอำนาจให้มีคำสั่งชี้ขาดลงมาว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องถูกยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยองค์กรที่จะควบคุมมี 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรภายในฝ่ายบริหาร องค์กรภายนอก และศาล²³

(1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร องค์กรภายในฝ่ายบริหาร นั้นขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารราชการของรัฐ สำหรับประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค คือ การปฏิบัติราชการของรัฐ ส่วนท้องถิ่น คือ การปฏิบัติราชการของท้องถิ่นตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ การควบคุมภายในฝ่ายบริหารอาจทำได้ 2 วิธี คือ²⁴

ก. การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่ง กล่าวคือ เป็นกรณีเมื่อเจ้าหน้าที่ได้วินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดลงไปแล้ว ถ้าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจจะร้องเรียนไปยังผู้ที่ออกคำสั่งนั้นว่าการมีคำสั่งนี้ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ที่ออกคำสั่งจะพิจารณาว่าคำสั่งของตนถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่ชอบก็อาจจะยกเลิกคำสั่ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งนั้น แต่ถ้าเห็นว่าคำสั่งนั้นถูกต้องแล้ว ก็จะต้องยืนยันในความถูกต้องนั้น

ข. การร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้น กล่าวคือ เป็นการร้องเรียนว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นการร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง แต่การร้องเรียนดังกล่าวมีปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งจะสามารถตรวจสอบแก้ไขคำสั่งนั้นๆ ได้เพียงใด ซึ่งการพิจารณาปัญหานี้มีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบที่หนึ่ง ถือว่าการที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า เป็นความสัมพันธ์ในเชิงการบังคับบัญชา โดยหลักจึงถือว่าผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอน คำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่เห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจเห็นว่าคำสั่งนั้น ไม่เหมาะสม ยกเว้นกฎหมายกำหนดไว้ว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในชั้นใดชั้นหนึ่งนั้น ให้เป็นที่สุด ระบบที่สอง คือ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาจะเข้ามาตรวจสอบได้นั้น ต้องเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจะไปตรวจสอบในเชิงความเหมาะสมไม่ได้ สำหรับในประเทศไทย

²³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 464

²⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 464-465

เน้นการใช้ระบบที่หนึ่ง คือ ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะตรวจสอบทั้งแง่ความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมต่าง ๆ ได้ด้วย

(2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร ได้แก่²⁵

ก. การควบคุมโดยรัฐสภา หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น คือ การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) สามารถล้มล้างฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ได้ด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ (ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี) ส่วนฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตอบโต้ คือ การยุบสภา และคืนอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชน โดยการเลือกตั้งใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของอำนาจประชาธิปไตย ได้เป็นผู้พิจารณาตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาด้วยตนเอง ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบบรัฐสภา ประเทศอื่นๆ ที่มีรูปแบบการปกครองระบบนี้ เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย

ข. การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือออมбудสแมน (Ombudsman) ซึ่งเป็นบุคคลที่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้งขึ้นให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเป็นผู้คอยพิทักษ์สิทธิของประชาชน เป็นผู้รับคำร้องและพิจารณาสอบสวนคำร้องที่ประชาชนเสนอขึ้นมาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอันไม่เป็นธรรมหรือสร้างความเดือดร้อนโดยมิชอบให้แก่ประชาชน และเมื่อออมбудสแมน (Ombudsman) สอบสวนได้ความว่าคำร้องที่เสนอมานั้นมีมูลความจริง ก็จะจัดการหาทางแก้ไขต่อไป

(3) การควบคุมโดยศาล เมื่อเกิดข้อพิพาท หรือเกิดการโต้แย้งสิทธิต่าง ๆ ขึ้นต้องนำข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งนั้นไปสู่ศาล ระบบศาลที่เข้ามาควบคุมแบ่งเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ การควบคุมโดยศาลยุติธรรม และการควบคุมโดยศาลปกครอง

ก. การควบคุมโดยศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมจะตรวจสอบข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่ได้แย้งกับฝ่ายปกครองในเรื่องของคดีอาญา คดีแพ่ง คดีภาษี และคดีแรงงาน เป็นต้น

ข. การควบคุมโดยศาลปกครอง ศาลปกครองจะพิจารณาคดีปกครอง หรือคดีอันสืบเนื่องมาจากการบริหารราชการ หรือกรณีโต้แย้งคำสั่งในทางปกครอง ที่เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง หรือกรณีโต้แย้งคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยขอให้อยกเลิกเพิกถอน เนื่องจากคำสั่งนั้นทำให้เกิดความเสียหายหรือกระทบสิทธิต่าง ๆ

²⁵“เรื่องเดียวกัน”, หน้า 468-477

1.1.6 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กรณีที่องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้²⁶ ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย จึงมีความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดไม่ได้ โดยการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีและมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุผลได้ต้องมีลักษณะดังนี้²⁷

1) ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรมีระบบที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง โดยองค์กรและกระบวนการตรวจสอบต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมีหลากหลายกิจกรรม เพราะหากองค์กรควบคุมมีเพียงองค์กรเดียวหรือน้อยองค์กร อาจไม่เพียงพอในการดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม การที่มีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้น จะต้องไม่ซ้ำซ้อน สับสน โดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ซึ่งไม่มีประเทศใดที่มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพียงระบบเดียว หรือองค์กรเดียว แต่จะใช้หลายรูปแบบผสมกันให้เหมาะสมเสมอ

2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุมและต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้ได้ โดยการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนจนเกินไป จนถึงขนาดที่เจ้าหน้าที่จะทำกิจกรรมใดเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจ จนสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูญสิ้นไป ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศพัฒนาแล้วนิยมใช้

3) องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุม ต้องมีลักษณะเป็นอิสระ ในการตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำ โดยองค์กรควบคุมนั้นก็ต้องถูก

²⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 461

²⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 462-463

ตรวจสอบได้ด้วย เพราะหากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอื่นนั้น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบได้ ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยไม่ชอบเสียเองก็ได้

4) การปรับปรุงระบบขององค์กรตรวจสอบ เมื่อระบบขององค์กรตรวจสอบได้รับการปรับระบบตามวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกที่ประชาชนสามารถจะใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐนี้ ต้องไม่กว้างขวางเกินไป จนถึงขนาดที่ใครๆ ก็นำเรื่องใดก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบ หรือไปควบคุมการใช้อำนาจ เพราะถ้าเป็นเช่นนี้ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน ดังนั้น จึงมีหลักว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจรัฐนั้นๆ เท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาให้องค์กรควบคุมพิจารณาได้

จากการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงสรุปได้ว่าหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ล้วนแต่เป็นหลักการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์แห่งสาธารณะ โดยในการปกครองรัฐนั้น หลักการปกครองที่ดีที่สุดคือ การปกครองด้วยกฎหมายที่มีความเป็นธรรม โดยผู้ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายต้องบังคับใช้กฎหมายให้อยู่ภายใต้กฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่รัฐ และหน่วยงานของรัฐกระทำการใดๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่รัฐนั่นเอง สร้างขึ้นอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่แก่เอกชน และมีสถานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชนก็ตาม แต่ในขณะที่เดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็จำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงในการใช้อำนาจรัฐนั้นต้องมีการกำหนดขอบเขตและการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างผู้ใช้อำนาจต่างๆ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเพื่อให้สาธารณชนได้รับประโยชน์สูงสุด จากแนวคิดดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกรัฐต้องให้ความสำคัญ ซึ่งในปัจจุบันการใช้อำนาจในทางที่มิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐมีรูปแบบที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์นั้นถือว่าเป็นวิธีการที่แนบเนียนและมีความซับซ้อนมาก ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเป็นการตรวจสอบที่มุ่งเน้นไปที่ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องถูกตรวจสอบการทำหน้าที่โดยองค์กรอื่นด้วยเช่นกัน

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมืองของไทยมิได้เกิดจากการใช้อำนาจคดีอาเปรียบประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองยังใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชัน โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายซึ่งพฤติกรรมของผู้มีอำนาจทางการเมืองดังกล่าว ได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนาน และทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ และไม่สามารถควบคุมหรือแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁸

จากแนวคิดในเรื่องของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้มีการกำหนดมาตรการและกลไกขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นหลักประกันความสุจริตโปร่งใส รวมทั้งสามารถป้องกันและปราบปรามผู้ที่ใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบ²⁹

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้นำเอาหลักการที่บัญญัติไว้ในหมวด 10 มาตรา 291 ถึง มาตรา 311 ว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้บังคับในทางปฏิบัติ โดยหลักการของรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่าให้มีองค์กรตรวจสอบที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการ มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยเบื้องต้นว่ากรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีมูลเพียงใดหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล การตรวจสอบในเรื่องนั้นก็เป็นที่อันยุติ แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลความผิดก็จะส่งเรื่องเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดและลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่ตรวจสอบพบความผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหน้าที่ส่งเรื่องให้องค์กรที่มีอำนาจ

²⁸ กิจบติ ก้องเบญจกุล, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555, หน้า 142

²⁹ อรพินท์ สฟ โขกชัย และคณะ, *รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อความโปร่งใสด้านภัยทุจริต, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย*, กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543, หน้า 8

วินิจฉัยชี้ขาด เพื่อดำเนินการพิจารณาความผิดและลงโทษตามกฎหมายต่อไป³⁰ อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมาย สามารถแยกออกได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่

- (1) ด้านการป้องกันการทุจริต
- (2) ด้านการปราบปรามการทุจริต
- (3) ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยมุ่งไปที่ตัวทรัพย์สินของผู้ที่ใช้อำนาจ ซึ่งการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ได้เริ่มบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ต่อมาได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติให้มีความเข้มงวดและจริงจังมากขึ้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291-296 และได้แก้ไขเพิ่มเติม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 259-264 โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งเมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลาหนึ่งปี เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินดังกล่าว และหากผลการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และหากตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังกล่าว มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และสำหรับการยื่น

³⁰อุดม รัฐอมฤต, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 1-5

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ได้บัญญัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดโดยอนุโลม

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้³¹

1) เพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ยื่นบัญชี การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อต้องการสร้างความโปร่งใสให้สังคมการเมืองและสังคมราชการ เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการทุจริต การใช้อำนาจโดยมิชอบ ทั้งสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองและสังคมราชการ

2) เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าว การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่งนั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสูงกว่าความเป็นจริง และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเมื่อผู้ยื่นบัญชีพ้นจากตำแหน่ง เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะการแสดงรายการทรัพย์สินสูงกว่าความเป็นจริงเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เป็นช่องทางให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง และเมื่อได้ทรัพย์สินมาก็จะอ้างว่ามีมาก่อนและได้แสดงหรือแจ้งไว้แล้วเมื่อตอนเข้ารับตำแหน่ง ส่วนการแสดงทรัพย์สินต่ำกว่าความเป็นจริง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ก็สามารถอำพรางการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและความร้ายวผิดปกติได้ นอกจากนั้น การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ ยังเป็นการคัดกรองบุคคลตั้งแต่เบื้องต้น ป้องกันมิให้ผู้ที่มีพฤติกรรมฉ้อฉลเข้ามาใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วย เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าบุคคลดังกล่าวจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็จะเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

³¹ วรวิทย์ สุขบุญ, “การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. : กรณีศึกษา นายรักเกียรติ สุขธนะ ร่ำรวยผิดปกติ”, ใน *เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 11*, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, กรุงเทพมหานคร, หน้า 24-25

ทางการเมือง (ปัจจุบันอยู่ในอำนาจศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ) วินิจฉัยให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการตัดโอกาสบุคคลดังกล่าวที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลอื่นตั้งแต่ต้น

3) เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายด้านการปราบปรามเพื่อที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น เป็นเรื่องที่ยาก เห็นได้จากที่ผ่านมาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกลงโทษทางอาญาน้อยมาก เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความรู้ มีอำนาจรัฐในมือ มีอิทธิพล มีฐานะทางเศรษฐกิจ มีการสร้างฐานสนับสนุนและสร้างภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนและพยานเกิดความเกรงกลัว ดังนั้น การตรวจสอบทรัพย์สินบุคคลดังกล่าว จึงถือเป็นมาตรการเสริมการปราบปรามอีกด้านหนึ่ง เพราะการทุจริตมาจากความต้องการทรัพย์สินเป็นสำคัญ

4) เพื่อให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่งนั้น จะต้องมีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งกฎหมายมิได้มีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เป็นผู้ตรวจสอบ แต่ต้องการให้สาธารณชนซึ่งเป็นต้นทางแห่งการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ผู้ที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ด้วยว่าขณะดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีผลประโยชน์ในธุรกิจ และกิจการประเภทใดบ้างหรือมีความร้ายวชิพคึกคึกหรือไม่ เพื่อจะได้ตรวจสอบว่าได้อำนาจหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจหรือกิจการที่ตนมีผลประโยชน์หรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทำให้ตนมีฐานะร้ายวชิพคึกคึกหรือไม่

2. แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการอื่น มีผลประโยชน์ในทางส่วนบุคคลและใช้อิทธิพลหรือตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบในทางสาธารณะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยส่งผลให้ขาดความเป็นกลางในการใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ จึงทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ในสมัยกรีกโบราณมีแนวคิดทางด้านจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางสังคมที่ว่า “อะไรที่ดีสำหรับตัวเองย่อมจะต้องดีสำหรับสังคมด้วย” ดังนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลกับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมจึงควรมีความสอดคล้องต้องกัน พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองควรจะมีการประสานกลมกลืนไปกับประโยชน์ต่อสังคมในขณะเดียวกัน³²

อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง การแข่งขันผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับบุคคล และสำหรับกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลายกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทุกสังคม สังคมใดที่ไม่สามารถสร้างดุลยภาพภายในสังคมนั้นระหว่างกลุ่มต่าง ๆ สังคมนั้นย่อมมีโอกาสล่มสลายได้ เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป ทำให้สังคมเกิดความเรียกร้องแนวคิดในการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้น และการสร้างดุลยภาพ ดังกล่าวนี้นำไปสู่การสร้างจริยธรรมขึ้นมาตนเอง จริยธรรมดังกล่าวนี้ ก็คือความรู้จักความพอดีหรือความพอเพียงระหว่างตัวเองกับสังคม และเป็นกรมองสังคมเป็นศูนย์กลางมากกว่าการมองตัวเองเป็นศูนย์กลาง ดังนั้น เมื่อโลกแห่งความเป็นจริงเป็นโลกแห่งความขัดแย้งระหว่างบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อแบ่งปันจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม จึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของความขัดแย้งเหล่านั้น และเป็นการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมมากกว่าที่จะทำหน้าที่เพื่อตัวเองหรือกลุ่มของตน โดยถือเอาแนวคิดในเชิงจริยธรรมทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาสังคม³³

นอกจากนี้ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ยังได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องหน่วยงานราชการสมัยใหม่ หรือองค์กรทางด้านการปกครองสมัยใหม่ และแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะที่เน้นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งก็คือ ผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวส่วนบุคคลสาธารณะ ซึ่งได้แก่ นักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักจริยธรรมในการทำงาน คือ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัว ในขณะเดียวกันบุคคลสาธารณะจะต้องปลอดพ้นจากอิทธิพล หรือสิ่งที่ล่อใจอันไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อปกป้องการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะฉะนั้น หลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

³² ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2553, หน้า 107

³³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 107-108

ในหน่วยงานราชการสมัยใหม่จึงมีไว้เพื่อให้บุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน³⁴

หลักในเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest) นั้น ได้มีมานานแล้ว ในประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการดำรงตนของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์นานแล้ว แต่ไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะเพราะเชื่อว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นบุคคลผู้ทรงเกียรติและมีความรู้สูง แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เพราะมีคดีอื้อฉาวเกี่ยวกับการประพฤติตนของสมาชิกรัฐสภา และบุคคลอื่นๆ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1994 นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการดำเนินชีวิตสาธารณะขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และผลจากการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว ประมวลจรรยาบรรณ สำหรับสมาชิกรัฐสภา ซึ่งรวมถึงเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539)³⁵

2.2 ลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน

การขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น ถือได้ว่าเป็นการทุจริตอย่างหนึ่ง เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์เฉพาะตนอันไม่สมควร³⁶ รวมทั้งเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดต่อกฎหมาย หรือจริยธรรม ด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ จนทำให้เกิดการละทิ้งคุณธรรมจริยธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรมจนส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม และทำให้ประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบันและสังคมต้องสูญเสียไป

³⁴ สังคีต พิริยะรังสรรค์, ทฤษฎีคอร์รัปชัน (พิมพ์ครั้งที่ 1), กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดีการพิมพ์, 2549, หน้า 71-72

³⁵ กำชัย จงจักรพันธ์, การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับพ.ร.บ.ป.ป.ช. มาตรา 100 (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานคร: เจริญรัตน์การพิมพ์, 2558, หน้า 56-57

³⁶ เมธี ครองแก้ว, “ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม : การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย”, วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 1(1), (มกราคม 2551): 33-51

ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงินและทรัพยากรต่าง ๆ คุณภาพการให้บริการ ความเป็นธรรมในสังคมรวมถึงคุณค่าอื่นๆ ด้วย³⁷ ซึ่งผลประโยชน์ทับซ้อนมีลักษณะดังต่อไปนี้³⁸

1) ต้องมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เพราะหากไม่มีประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็จะเป็นการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้โดยสภาพ

2) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของส่วนรวมอยู่ การที่จะเป็นการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้ บุคคลนั้นๆ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่ต้องใช้ดุลยพินิจ วินิจฉัย สั่งการ หรือกำกับ ดูแล ฯลฯ กิจการงานของส่วนรวมอยู่ บุคคลโดยทั่วๆ ไปที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ แม้จะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอยู่ ก็มิใช่กรณีการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่นั้น ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อำนาจอันเกิดจากสภาพข้อเท็จจริงบางประการ สถานะของบุคคล หรือเหตุอื่นใด โดยหลักการแล้วไม่ถือว่าเป็นอำนาจอันนำไปสู่การขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้

3) บุคคลนั้นๆ จะเป็นบุคลากรในภาครัฐ หรือภาคเอกชนก็ได้ หลักการในเรื่องการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมนี้ เป็นหลักการสากลอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปและสามารถปรับใช้ได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

4) ประโยชน์ส่วนบุคคลนั้น อาจเป็นประโยชน์ในเชิงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดก็ได้ ประโยชน์ส่วนบุคคลนั้นมีได้หมายความว่าถึงประโยชน์ในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษา การใช้ดุลยพินิจ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลนั้นๆ และต้องมีขนาด จำนวน หรือลักษณะที่มาก หรือมีสาระสำคัญเพียงพอที่จะทำให้บุคคลนั้นเกิดอคติ มีความไม่เป็นกลางในการใช้ดุลยพินิจปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

5) ประโยชน์ส่วนบุคคลนั้น หมายความว่ารวมถึงประโยชน์ของบุคคลอื่นที่ถือว่าเป็นประโยชน์ของตนด้วย ซึ่งก็คือประโยชน์ของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

6) การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมิได้หมายความว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเสมอไป การขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมนั้น

³⁷ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, *คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน*, กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2560, หน้า 1

³⁸ กำชัย จงจักรพันธ์, *การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับพ.ร.บ.ป.ป.ช. มาตรา 100*, กรุงเทพมหานคร: เจริญรัตน์การพิมพ์, 2558, หน้า 79-80

เป็นสถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือเป็นอยู่ โดยบุคคลผู้ที่อยู่ในสภาวะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น อาจไม่ได้มีเจตนาหรือการกระทำที่จะทำให้ประโยชน์ส่วนรวมต้องเสียหาย หรือมีเจตนาหรือการกระทำที่ทุจริตคอร์รัปชันก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไม่เท่ากับการทุจริต แต่อย่างไรก็ดีการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น เป็นโอกาสและเงื่อนไขที่อาจทำให้ประโยชน์ของส่วนรวมเสียหายหรือลดน้อยถอยลง หากผู้มีอำนาจหน้าที่คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน หรือยอมเป็น โอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยง่าย หรืออย่างน้อยที่สุดสาธารณชนย่อมจะเกิดความสงสัย ไม่มั่นใจต่อการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

7) การขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยหลักการพื้นฐานเป็นเรื่องศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ซึ่งบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการงานต่าง ๆ เพื่อส่วนรวมนั้น สมควรหลีกเลี่ยงสถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ถ้าหากผู้มีอำนาจหน้าที่ทั้งหลายตระหนัก ให้ความสำคัญและปฏิบัติตนให้สอดคล้องถูกต้องตามหลักเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ก็จะไม่มีปัญหาเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายมาบังคับแต่อย่างใด

8) ความผิดเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อาจเป็นไปได้ทั้งการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) หรือเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala prohibita) ก็ได้ เนื่องจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นเรื่องคุณธรรม จริยธรรมขั้นพื้นฐาน ซึ่งมาตรฐานในทางคุณธรรม จริยธรรมของบุคคลแต่ละคนย่อมแตกต่างกันไป ประกอบกับเมื่อมีการนำหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย และกำหนดไว้เป็นความผิดอาญา โดยกำหนดองค์ประกอบของความผิดไว้ไม่เชื่อมโยงกับเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน จึงนำไปสู่ความรู้สึกไม่เข้าใจ และต่อต้านหลักการในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์และกฎหมายที่บัญญัติขึ้น บุคคลจำนวนหนึ่งจึงอาจไม่ได้รู้สึกตระหนักว่าตนได้กระทำการที่ผิดแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้กล่าวว่าการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่เลวร้าย เป็นเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ยิ่งเป็นเหตุทำให้บุคคลดังกล่าวรู้สึกว่าคุณตนไม่ได้รับความเป็นธรรม กฎหมายไม่ยุติธรรม ดังนั้น ในความเห็นของบุคคลกลุ่มนี้จึงเห็นว่าความผิดฐานการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ (Mala prohibita) ไม่ได้เป็นความผิดในตัวของมันเอง แต่สำหรับบุคคลอีกจำนวนหนึ่งซึ่งเห็นว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นการกระทำที่ไม่ดี เป็นเรื่องเลวร้าย เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) และการนำมาบัญญัติไว้เป็นความผิดตามกฎหมายนั้นถูกต้องดีแล้ว

นอกจากลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมยังรวมถึงลักษณะของการกระทำ ดังต่อไปนี้³⁹

1) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากนักธุรกิจหรือบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (contracts) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานต้นสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เพราะเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-employment) หมายถึง การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาออกจากงานราชการ และไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

4) การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากรก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

5) การรู้ข้อมูลภายใน (inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายใน เพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดินโดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเกร็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

³⁹ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข, กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2553, หน้า 111-112

6) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (pork-barrelling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงพื้นที่ หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียงเลือกตั้ง

ในกรณีของการทำธุรกิจ หรือเป็นคู่สัญญาในหน่วยงานของตนเองนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบและความผิด โดยใช้วิธีการโอนหุ้นให้บุตร และญาติก่อนเข้ารับตำแหน่ง แทนที่จะโอนให้นิติบุคคลดูแลบริหารหุ้นแทนโดยไม่เข้าเกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเหล่านั้นยังคงใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเอง⁴⁰

นอกจากนี้ในการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในละตินอเมริกา FMC Raile (2004) ได้กำหนดกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรทำ ดังต่อไปนี้⁴¹

- (1) การใช้ประโยชน์ข้อมูลเฉพาะจากตำแหน่งที่ตนครองอยู่ไปในทางที่มีขอบ
- (2) การใช้อิทธิพลของตำแหน่งก้าวล่วงงานของผู้อื่น
- (3) การเป็นตัวแทนให้ภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ
- (4) การไปรับจ้างทำงานให้หน่วยงานเอกชนที่รัฐควบคุมหรือกำกับ
- (5) การแสดงบทบาทอย่างเป็นทางการนอกเหนือไปจากงานในหน้าที่ของตน
- (6) การทำงานในตำแหน่งต่างๆ ของรัฐ พร้อม ๆ กัน หลายตำแหน่ง
- (7) การจ้างญาติพี่น้องเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ
- (8) การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐ ซึ่งตนในฐานะเจ้าหน้าที่ หรือญาติพี่น้อง หรือพรรคพวกมีผลประโยชน์ได้เสียอยู่
- (9) การมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจ หรือการจ้างงาน หรือความสัมพันธ์ทางการเงินกับหน่วยงานเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างเป็นทางการของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

⁴⁰ วิทยากร เชียงกุล, นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest), นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2549, หน้า 4

⁴¹ เมธี ครองแก้ว, ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม : การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย, วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 2551, 1(1), 33-51.

(10) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการให้เป็นประโยชน์แก่องค์กรทางการเมือง หรือ การรณรงค์ทางการเมืองต่าง ๆ

(11) การสร้างความร่ำรวยด้วยวิธีการที่มิชอบ (หรือผิดปกติไปจากฐานของรายได้ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญในเรื่อง การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดไว้ในหมวด 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา 184 – มาตรา 187 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ห้ามเจ้าหน้าที่ ของรัฐมีผลประโยชน์ทับซ้อน

2.3 ตัวอย่างเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

2.3.1 กรณีเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นผู้สัญญาคุ้มครองท้องถิ่น

1) กรณีของเทศบาลตำบลห้วยข้าวเก่า จังหวัดพะเยา ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล ตำบลห้วยข้าวเก่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับธุรกิจเอกชนในการทำสัญญากับเทศบาลตำบลห้วยข้าวเก่า ข้อเท็จจริง คือ เทศบาลตำบลห้วยข้าวเก่า ได้ว่าจ้างเอกชนในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมครุภัณฑ์ ยานพาหนะรถยนต์ของเทศบาล ซึ่งผู้รับจ้างงานเป็นบุตรของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้วยข้าวเก่า รายหนึ่ง โดยก่อนที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลรายนี้จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตำบลห้วยข้าวเก่า นั้น เคยเป็นเจ้าของกิจการร้านบำรุงรักษาซ่อมแซมยานพาหนะ ต่อมาก่อนการ เลือกตั้งประมาณ 2 ปี สมาชิกสภาเทศบาลรายนี้ได้ยื่นคำร้องขอเลิกประกอบกิจการ และได้ให้บุตร ของตนยื่นคำขอประกอบกิจการแทน อีกทั้ง ผู้รับจ้างและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลรายนี้ยังคงพัก อาศัยในบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในคดีนี้ว่า กรณีดังกล่าวถือได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลตำบลรายนี้มีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่ผู้รับจ้างทำกับ เทศบาลตำบลห้วยข้าวเก่า จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในการที่ผู้รับจ้างเข้าเป็นผู้สัญญากับเทศบาล ตำบลห้วยข้าวเก่า และมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลรายนี้สิ้นสุดลง⁴²

2) กรณีของเทศบาลตำบลบ้านโดนด จังหวัดสุโขทัย และเทศบาลตำบลบ้าน ม่วง จังหวัดสกลนคร มีข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้⁴³

(1) กรณีเทศบาลตำบลบ้านโดนด จังหวัดสุโขทัย เทศบาลตำบลโดนด ได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดรายหนึ่ง ให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองน้ำหัก มีหุ้นส่วน

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.127/2552

⁴³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญา ที่เทศบาลเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ (กรณีเทศบาลตำบลบ้าน โดนด และเทศบาลตำบลบ้านม่วง) เรื่องเสร็จที่ 526/ 2545

ผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นผู้ลงนามในสัญญา ซึ่งงานมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ 6 สิงหาคม 2544 ต่อมาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 หุ้นส่วนผู้จัดการได้มีหนังสือถึงหุ้นส่วนของห้างขอลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดรายนี้ และลงสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านโตนด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 และต่อมาได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อนายทะเบียน สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท เพื่อขอเปลี่ยนแปลงให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดแทนตน กรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าแม้สมาชิกสภาเทศบาลรายนี้จะมีการลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนวันเลือกตั้ง แต่มีผลบังคับได้เฉพาะกับหุ้นส่วนด้วยกันเองเท่านั้น ยังคงมีฐานะเป็นหุ้นส่วนของห้างอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างได้ทำหลังจากวันที่ได้รับเลือกตั้ง ความมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลรายนี้จึงยังคงมีอยู่

(2) กรณีเทศบาลตำบลบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร สมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านม่วง ซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดรายหนึ่ง ได้มาขอซื้อเอกสารในการสอบราคาและยื่นเอกสารประกวดราคากับเทศบาลตำบลบ้านม่วง ในโครงการจ้างเหมาก่อสร้างรางระบายน้ำของเทศบาล แต่ไม่ได้รับการคัดเลือกในการสอบราคาดังกล่าว กรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าการที่ห้างหุ้นส่วนที่มีสมาชิกสภาเทศบาลรายนี้เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการเข้าซื้อเอกสารในการสอบราคาและยื่นเสนอราคาโครงการจ้างเหมาเพื่อที่จะได้รับประโยชน์จากกิจการที่เทศบาลจะกระทำในโครงการจ้างเหมาก่อสร้าง การกระทำความดังกล่าวเป็นการเข้าไปมีส่วนได้เสียแล้ว

3) กรณีเทศบาลตำบลหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ ข้อเท็จจริง คือ เทศบาลตำบลหนองกี่ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดรายหนึ่ง ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยมีหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นผู้ลงนามในฐานะผู้รับจ้าง กำหนดแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 ต่อมาในวันที่ 4 ตุลาคม 2545 หุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดรายนี้ได้จดทะเบียนลาออกจากการเป็นหุ้นส่วน และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกี่ในวันที่ 5 ตุลาคม 2545 แต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วสมาชิกสภาเทศบาลตำบลรายนี้ยังคงเป็นผู้ลงนามในหนังสือส่งมอบงานก่อสร้างถนนให้แก่เทศบาลตำบลหนองกี่ในวันที่ 7 ตุลาคม 2545 กรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ดังกล่าวถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดทำกับเทศบาลตำบลหนองกี่ อีกทั้ง แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนก่อนได้รับการเลือกตั้งก็ตาม แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้ ผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งออกจากหุ้นส่วนไปแล้ว ยังคงต้องรับผิดชอบในหนี้ซึ่งห้างหุ้นส่วนใดก่อให้เกิดขึ้นก่อนที่ตนได้ออกจากหุ้นส่วนไปภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่ได้ออก ซึ่งตามสัญญา

ที่ห้างหุ้นส่วนทำกับเทศบาลตำบลหนองกี่ในการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กนั้น ได้กำหนดไว้ว่า ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่ตรวจรับงาน ซึ่งได้มีการตรวจรับงานในวันที่ 11 ตุลาคม 2545 ความรับผิดชอบดังกล่าวจึงมีต่อไปจนกว่าจะครบ 2 ปี นับแต่วันที่ตรวจรับงาน สมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกี่รายนี้จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลอยู่ต่อไปตลอดช่วงเวลานั้น⁴⁴

4) กรณีนายกเทศมนตรีตำบลเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญา ข้อเท็จจริง คือนายกเทศมนตรีตำบลรายหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติให้เทศบาลทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดรายหนึ่ง จำนวน 11 โครงการ โดยห้างหุ้นส่วนจำกัดรายนี้นายกเทศมนตรีตำบลผู้อนุมัติเป็นเจ้าของกิจการที่แท้จริง โดยใช้ชื่อของญาติภรรยาเป็นผู้จดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วนดังกล่าว กรณีนี้จึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีตำบลรายนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล⁴⁵

2.3.2 กรณีทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลในครอบครัว

ข้อเท็จจริง คือ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่งกับพวก ได้ร่วมกันดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างงานตกแต่งภายในและจัดซื้อวัสดุเพื่อตกแต่งและใช้ในพิธีเปิดอาคาร โดยมีการแบ่งจ้างรวม 4 สัญญาจ้าง และแบ่งซื้อเก้าอี้และโต๊ะพับอีก 3 สัญญา นอกจากนั้นบริเวณเดียวกันและภายในระยะเวลาเดียวกันยังแบ่งจ้างเพื่อปรับปรุงสำนักงานภายในโรงพยาบาลอีก 4 สัญญา โดยผู้รับจ้าง หรือผู้ขายเป็นบริษัทเดียวกันควรจะจ้างหรือซื้อพร้อมกันในคราวเดียวกัน แต่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลกับพวก กลับแบ่งซอยสัญญาให้วงเงินในการจัดซื้อหรือจัดจ้างแต่ละครั้งไม่เกิน 100,000 บาท เพื่อใช้วิธีตกลงราคาให้อยู่ในอำนาจอนุมัติของตน โดยมีบริษัทซึ่งเป็นกิจการของน้องสาวผู้อำนวยการโรงพยาบาลเป็นผู้รับจ้าง กรณีดังกล่าวเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทของน้องสาว⁴⁶

⁴⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตำบลหนองกี่ อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ เรื่องเสร็จที่ 78/2547

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *คดีสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล (พ.ศ. 2543-2557)*, นนทบุรี: ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป้าย อึ้งภากรณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560, หน้า 20

⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 19

บทที่ 3

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ และการต่อต้านการทุจริตในระดับสากล

การทุจริตคอร์รัปชันนั้น ถือเป็นเรื่องที่ถูกยกให้มีความสำคัญในระดับสากล การคอร์รัปชันมิได้มีเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้นในต่างประเทศก็มีปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยๆ เช่น คดีวอร์เตอร์เกต ค.ศ. 1927 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฟิลิปปินส์ที่เคยรุ่งเรืองกว่าประเทศไทย เมื่อ 20 ปีมาแล้ว แต่ประธานาธิบดีมาร์คอสคอร์รัปชันมากจนแทบจะสิ้นชาติ ทุกวันนี้เศรษฐกิจของประเทศฟิลิปปินส์จึงยังไม่ฟื้น นอกจากนี้มีข้อครหาว่าประธานาธิบดีโจเซฟ เอ็ด สตาร์ต้า ถูกขึ้นศาลฐานรับสินบน 428 ล้านบาท (10.7 ล้านดอลลาร์) ขณะเข้ารับตำแหน่ง ประเทศอินเดีย นางศรีณูมา คานธี ถูกบังคับให้ลาแคะเพราะมีข้อหาคอร์รัปชัน ประเทศญี่ปุ่น นายทาคุเอ ถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชันจัดซื้อเครื่องบินจากบริษัทล็อกซ์-ฮีส ประเทศเกาหลีใต้ นายกรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่าฮั้วกันสร้างราคาลินค้า ประเทศอินโดนีเซีย ประธานาธิบดีซูฮาโต ถูกกล่าวหาว่ากอบโกยผลประโยชน์แก่ญาติพี่น้อง ประเทศเวียดนาม ศาลประชาชนตัดสินประหารชีวิตผู้ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันถึง 72 คน ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน มีข่าวว่า คณะบูริบูโร ปลดรัฐมนตรีที่คอร์รัปชันออกจากตำแหน่งหลายคน เป็นต้น⁴⁷ และสำหรับเนื้อหาในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงระบบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กระบวนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของต่างประเทศ รวมถึงการต่อต้านการทุจริตในระดับสากล

1. ระบบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การออกแบบหรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงรายได้ทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบ มีหลากหลายแนวทางในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หลัก ทรัพยากรขีดความสามารถ

⁴⁷ประพันธ์ ทรัพย์แสง, “การคอร์รัปชันของนักการเมือง”, ใน สุจริตฉบับพิเศษ บทความวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.), นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 26-48

การต่อต้านจากฝ่ายการเมือง ข้อจำกัดของภาคสังคม และการตระหนักรู้ของภาคประชาชน⁴⁸ ซึ่งอาจจำแนกระบบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบการแสดงผลรายได้และทรัพย์สิน” ตามวัตถุประสงค์เป็น 3 ประการ ได้แก่

1.1 ระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ระบบนี้ถูกออกแบบมาให้ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดพฤติกรรมที่ขาดจริยธรรม หรือเกิดภาพลักษณ์พฤติกรรมที่ขาดจริยธรรม การแสดงผลรายได้และทรัพย์สินเป็นวิธีการที่รัฐบาลใช้ในการติดตามตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีอยู่ หรือที่อาจเกิดขึ้นและให้แนวทางแก่เจ้าหน้าที่ในการระบุชี้และหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน การแสดงผลรายได้และทรัพย์สินไม่ได้ขจัดผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ในบางระบบสามารถช่วยให้หลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้ และช่วยตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นแล้ว⁴⁹ โดยในระบบนี้จะมุ่งเน้นในเรื่องของการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายได้ทรัพย์สินและหนี้สิน ให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของระบบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นหรือที่เกิดขึ้นแล้วส่งให้หน่วยงานสืบสวนสอบสวนที่เหมาะสมและมีการบังคับใช้บทลงโทษตามกฎหมาย⁵⁰

1.2 ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วไหลโดยมิชอบ เป็นระบบที่ใช้การแสดงผลรายได้และทรัพย์สินที่เน้นในเรื่องของการตรวจหาและป้องกันการรั่วไหลโดยมิชอบแบบแสดงผลรายได้และทรัพย์สินมุ่งที่จะครอบคลุมข้อมูลที่จะช่วยให้การติดตามตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในความมั่งคั่งของเจ้าหน้าที่ สามารถตรวจหาทรัพย์สินหรือรายได้ที่ไม่ปกติ ซึ่งไม่ได้มาจากเงินเดือนหรือแหล่งที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อตรวจสอบพบความไม่สอดคล้องระหว่างแบบแสดงผลรายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้น กรอบการดำเนินการของการแสดงผลรายได้และทรัพย์สินก็มีบทลงโทษสำหรับการยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ ความผิดฐานทุจริตที่เป็นความผิดมูลฐานซึ่งถูกปกปิดไว้โดยการ โทกหก⁵¹

⁴⁸ วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.* (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560, หน้า 4

⁴⁹ Star, *ตำแหน่งสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้โดยการแสดงผลรายได้และทรัพย์สิน*, แปลจาก Stolen Asset Recovery Initiative The World Bank and UNODC, โดย ศูนย์ประสานงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ สำนักการต่างประเทศ, นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 13-14

⁵⁰ วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.* 2560, หน้า 4

⁵¹ Star, “อ้างแล้ว” หน้า 15

1.3 ระบบที่มีวัตถุประสงค์สองอย่าง แม้จะมีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างวัตถุประสงค์เรื่องความร้ายแรงโดยมิชอบและผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ในหลายประเทศก็ผสมผสานองค์ประกอบทั้งสองเข้าด้วยกัน ซึ่งการผสมผสานนี้จะช่วยให้ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินครอบคลุมวัตถุประสงค์เรื่องการต่อต้านการทุจริตที่กว้างกว่า⁵² ระบบนี้มีจุดมุ่งหมายทั้งการควบคุมการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และการติดตามตรวจสอบความมั่งคั่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบที่มีวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่างนี้เป็นระบบที่จัดทำขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เกิดความสำเร็จทั้งการควบคุมหรือป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ขณะเดียวกันก็ให้สามารถติดตามตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติกได้ด้วย⁵³

2. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นกลไกอย่างหนึ่งที่ประเทศต่างๆ นิยมนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของแต่ละประเทศนั้น จะมีความแตกต่างกันในเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดขึ้น ในเนื้อหาต่อไปนี้จะกล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งทั้งสามประเทศนี้มีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ดีมีประสิทธิภาพสามารถนำมาใช้ในการศึกษาและพัฒนาปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยได้

2.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

2.1.1 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน⁵⁴

การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศไทยอังกฤษไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่อยู่ในรูปแบบของประมวลจริยบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบประมวล

⁵² “เรื่องเดียวกัน” หน้า 16

⁵³ วรวิทย์ สุขบุญ, นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560, หน้า 5

⁵⁴ สนิท จรอนันต์ และคณะ, การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ, นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช. และมูลนิธิธิดาเซีย, 2544, หน้า 64-68

จรรยาบรรณนี้ และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่อง “การลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับ ซึ่งอาจทำให้นักคนอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำ การอภิปรายหรือการลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ดังนี้

1) การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก (*Registration of members' interest*)

ภายใต้ข้อมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 (พ.ศ. 2517) ข้อมติของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1995 (พ.ศ. 2538) และประมวลจรรยาบรรณ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests)

2) ระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์ การลงทะเบียนผลประโยชน์ต้องดำเนินการ ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่ดำรงตำแหน่ง และภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์แล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ได้ลงทะเบียนไว้ ให้แจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

3) ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน (*The categories of registrable Interests*)

รายได้หรือผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท ดังนี้

(1) ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัท รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน และบริษัทจำกัด รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ค่าตอบแทนรวมถึงเงินเดือน ค่าใช้จ่าย การได้รับการจ่ายภาษี ค่าว่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท เป็นต้น

(2) ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ (Employment, office, profession, etc.) สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะของตำแหน่งที่ดำรงในบริษัท รวมไปถึงอาชีพอื่นใด (นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรี) ที่ซึ่งสมาชิกได้รับรายได้ หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน

(3) ลูกความ (Clients) ภายใต้การลงทะเบียนค่าตอบแทนในประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกความที่ได้รับบริการจากสมาชิกในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาและหากสมาชิกได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วน และให้

คำปรึกษาทางธุรกิจแก่คู่ความ สมาชิกต้องลงทะเบียนรายการลูกความที่ได้รับบริการ หรือได้รับคำปรึกษาทั้งทางตรง และทางอ้อม

(4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือที่ได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด และต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใด ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไร หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิกหรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว

(5) ของขวัญ ประโยชน์ และการรับรอง (Gifts, benefits and hospitality) ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิก จากบริษัท องค์กรหรือบุคคลในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าทางใด สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เมื่อมูลค่าทางการเงินของของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน เครื่องเพชร แวนตา เป็นต้น มีมูลค่าเงิน 125 ปอนด์ และประโยชน์อื่น เช่น การเลี้ยงรับรอง ตัวสำหรับชมกีฬาหรืองานประเพณี การปลดหนี้ การยอมให้กู้ เป็นต้น มีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ 215 ปอนด์ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 1996) ยกเว้น การปรากฏตัวในการประชุมหรือการเยี่ยมชมภายในประเทศที่ผู้จัดการเพียงชำระค่าเดินทาง และค่าเลี้ยงดู สมาชิกไม่ต้องลงทะเบียน

(6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas visits) การเดินทางไปต่างประเทศโดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ สมาชิกต้องลงทะเบียนวันระยะทาง และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ชื่อของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมดต้องแจ้งโดยย่อ ยกเว้นการเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

(7) ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas benefits and gifts) ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับจากหรือในนามของการลงทุน องค์กร หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับสภาที่มีมูลค่าเกินกว่า 125 ปอนด์ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกินร้อยละ 0.5 ของเงินเดือน

(8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property) ที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส ซึ่งมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้ สมาชิกต้องแจ้งลักษณะของทรัพย์สินนั้นด้วย

(9) การถือหุ้น (Shareholdings) ผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิกไม่ว่าโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน หรือ

บริษัทจำกัด หรือองค์กรอื่น ซึ่งมี 1) มากกว่าร้อยละ 1 ของเงินทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือ 2) น้อยกว่าร้อยละ 1 ของเงินลงทุนในบริษัท แต่มีมูลค่ามากกว่า 25,000 ปอนด์ สมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะธุรกิจโดยย่อแนวนั้นด้วย

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

สำหรับสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะอภิปรายหรือดำเนินการใดๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้ จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี

2.1.2 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน⁵⁵

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้ ในกรณีที่สมาชิกหรือสาธารณชน เห็นว่าการดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี ถ้าคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ เห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้ส่วนต่อไปจะร้องขอให้สมาชิกสนองตอบคำร้องเรียนนั้น และจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนขั้นต้น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูล หรือเห็นว่าคดีมีมูล หรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญ จะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ และคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์จะพิจารณารายงานที่เสนอโดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา โดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณา

⁵⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 68-69

คณะกรรมการจะรายงานเสนอแนะเรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เพื่อดำเนินการต่อไป

2.1.3 ผลของการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน⁵⁶

รัฐสภาอังกฤษมีเอกสิทธิ์ที่เก่าแก่ที่คุ้มครองสิทธิการลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภา โดยแต่ละสภามีกระบวนการพิจารณาเป็นของตัวเอง สภาไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา การลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา สภาก็มีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การตำหนิ หรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษนั้น มีการกำหนดผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนไว้เช่นเดียวกับของประเทศไทย แต่มีความแตกต่างกันในบางประการ กล่าวคือ ประเทศอังกฤษจะมีข้อกำหนดประเภทหนึ่ง คือ ข้อกำหนดประเภทที่ 10 “เบ็ดเตล็ด” หมายถึง ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดๆ ก็ตาม ที่ไม่สามารถจัดอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งของผลประโยชน์ทั้ง 9 ประเภทได้ แต่หากเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์นั้นในผลประโยชน์ประเภทเบ็ดเตล็ดนี้ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดที่มีขอบเขตค่อนข้างเปิดกว้าง

2.2 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.2.1 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สิน กฎหมายดังกล่าว คือ The Ethics in Government Act 1978 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ดังนี้

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่⁵⁷

- (1) ประธานาธิบดี
- (2) รองประธานาธิบดี

⁵⁶ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 69

⁵⁷ ปัญญา อุดชาชน, “รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295”, กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549, หน้า 41-42

(3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาล ตามมาตรา 202 ของหมวด 18

(4) ลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 3105 ของหมวด 5

(5) ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3) โดยมีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุผลทางด้านความลับและการกำหนดนโยบาย

(6) อธิปไตยไปรษณีย์ รองอธิบดีไปรษณีย์ ผู้ว่าการในคณะกรรมการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(7) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล

(8) ลูกจ้างของพลเรือนที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3)

(9) สมาชิกสภาองเกรสตามมาตรา 109 (12)

(10) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาองเกรสตามมาตรา 109 (13)

(11) เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (10)

(12) ลูกจ้างในฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (8)

สำหรับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรสนั้น รวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวด้วย ซึ่งการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้ จะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือเมื่อคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้ง (principle campaign committee) ได้ยื่นรายงานการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง โดยถ้าผู้ใดได้รับเงินหรือ ใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที ซึ่งบุคคลอาจมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แม้จะยังมีได้ยื่นใบสมัครหรือมีประกาศรับสมัครแล้วก็ตาม เพียงแต่มีพฤติกรรมมุ่งหมายให้มีชื่อตนในการเลือกตั้งก็เป็นอันเพียงพอ เหตุการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้น ตั้งแต่ปีใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในปีที่จะมีการเลือกตั้ง⁵⁸

2) ระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส และสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้ง หรือในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย การรายงานทรัพย์สิน

⁵⁸ สนิท จอรนันต์ และคณะ, การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ, นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช. และมูลนิธิอาเซีย, 2544, หน้า 74

ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้ โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น ๆ เรื่อยไป ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี จะต้องแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองเกรส หรือสมาชิกวุฒิสภาต้องส่งรายงานทรัพย์สินและหนี้สินไปยังเลขาธิการแห่งสถานนั้นๆ แล้วแต่กรณี และเมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส หรือสมาชิกวุฒิสภา แล้ว ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และยื่นภายหลัง 30 วัน นับแต่วันที่สิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น ในกรณีของประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the Office of Government Ethics) สำหรับสมาชิกองเกรสและสมาชิกวุฒิสภาให้ยื่นต่อเลขาธิการสภาองเกรสหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี⁵⁹

ระยะเวลาในการยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินอาจขยายระยะเวลาได้ แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล หรือเลขาธิการสภา แล้วแต่กรณี การขยายระยะเวลาโดยรวมแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน ในกรณีบุคคลที่ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นบุคคลที่ได้รับคำสั่งในการไปปฏิบัติหน้าที่ในสนามรบ หรือเป็นกองกำลังสนับสนุนในพื้นที่ที่มีการสู้รบ ให้ขยายระยะเวลาในการยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินเป็น 180 วัน นับจากวันสุดท้ายของการปฏิบัติหน้าที่สิ้นสุดลง หรือวันสุดท้ายของการรักษาตัวในโรงพยาบาลจากการได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว⁶⁰

3) รายการที่ต้องแสดงในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน บุคคลผู้มีหน้าที่รายงานทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงหลักฐานให้สมบูรณ์ครบถ้วนทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังต่อไปนี้

(1) แหล่งที่มา ประเภท และมูลค่าของรายได้ ประกอบด้วยเงินปันผล รายได้จากค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากเงินลงทุนที่ได้รับในช่วงปีปฏิทินก่อน ที่มีจำนวนเกินกว่า 200 ดอลลาร์สหรัฐ⁶¹

(2) ข้อมูล แหล่งที่มา รายละเอียดโดยย่อ และมูลค่าของขวัญทั้งหมด รวมกันแล้วเกินกว่า 250 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งได้รับในปีปฏิทินก่อน โดยอาจได้รับจากแหล่งใด

⁵⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 74-75

⁶⁰ The Ethics in Government Act 1978, Section 101 (g).

⁶¹ The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(1)(B).

ก็ตามที่นอกเหนือจากความสัมพันธ์เครือญาติ ยกเว้นค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือการให้ความบันเทิงที่ได้รับจากการต้อนรับส่วนบุคคล⁶²

(3) ลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ใดๆ ของทรัพย์สินในปีปฏิทินก่อนในการค้าหรือธุรกิจต่างๆ หรือการลงทุน หรือการสร้างรายได้ ซึ่งมีมูลค่าราคาตลาดเกินกว่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ⁶³

(4) ลักษณะและประเภทของมูลค่าหนี้สินโดยรวมเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปีปฏิทินก่อน แต่ไม่รวมถึงการจำนองใด ๆ ที่ใช้สังหาริมทรัพย์อันเป็นถิ่นที่อยู่ของบุคคลผู้นั้นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินหรือของคู่สมรสของบุคคลนั้นเป็นหลักประกัน⁶⁴

(5) รายละเอียด วันที่ และประเภทของมูลค่าในการซื้อขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ (ยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นถิ่นที่อยู่ของบุคคลที่ต้องรายงานหรือคู่สมรสของบุคคลนั้น) หรือในการซื้อขาย หรือการแลกเปลี่ยนหุ้น พันธบัตร หรือหลักทรัพย์ในรูปแบบอื่น ในปีปฏิทินก่อน ซึ่งเกินกว่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ⁶⁵

(6) รายละเอียดการดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งหมด ซึ่งดำรงอยู่ปัจจุบัน หรือก่อนวันแสดงเอกสารรายงานทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ ผู้ดูแล ผู้แทน ลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาของบริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือธุรกิจอื่นใด องค์กรใดๆ ที่ไม่หวังผลกำไร องค์กรแรงงาน หรือสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่น ยกเว้นตำแหน่งในองค์กรทางศาสนา สังคม หรือการเมือง⁶⁶

(7) รายละเอียดของวันที่ คู่สัญญา และข้อตกลงใด ๆ เกี่ยวกับการว่าจ้างงานในอนาคต⁶⁷

(8) การแสดงเงินสด⁶⁸

2.2.2 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน⁶⁹

ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาล คณะกรรมการจริยธรรมรัฐสภา หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี จะตรวจสอบรายงานทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 60 วัน

⁶² The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(2)(A)(B).

⁶³ The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(3).

⁶⁴ The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(4).

⁶⁵ The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(5).

⁶⁶ The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(6).

⁶⁷ The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(7).

⁶⁸ The Ethics in Government Act 1978, Section 102 (a)(8).

⁶⁹ The Ethics in Government Act 1978, Section 106 (a) (b).

นับแต่วันที่ยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานแจ้งข้อมูลในแบบรายงานทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และระเบียบจะต้องระบุความเห็นและลงนามในรายงานดังกล่าว แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องขอข้อมูลเพิ่มเติมต้องแจ้งให้บุคคลนั้นส่งข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากเห็นว่ารายงานนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ใช้ต้องแจ้งให้บุคคลที่ยื่นรายงานชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจา เพื่อนำมาพิจารณาว่ารับฟังได้หรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ผู้ตรวจสอบจะแสดงความเห็นไว้ในรายงาน

2.2.3 ผลการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

อัยการสูงสุดอาจดำเนินคดีทางแพ่งในศาลกับบุคคลใด ๆ ที่เจตนา และจงใจแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือจงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเมื่อศาลพิจารณาแล้วอาจลงโทษทางแพ่งกับบุคคลนั้นโดยให้ชำระค่าปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์⁷⁰

นอกจากนี้ หากบุคคลใด ๆ กระทำการแสดงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ อาจได้รับโทษปรับทางอาญาภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือหากจงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องได้รับโทษปรับภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา⁷¹

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์รายการที่ต้องแสดงในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แบ่งเป็น 8 ประเภทด้วยกัน โดยรายละเอียดในแต่ละประเภทนั้น จะให้ความสำคัญในแหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้และทรัพย์สินในปีปฏิทินก่อนมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และได้มีการกำหนดให้แสดงลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่ครอบครองในปีปฏิทินก่อนในการค้าหรือธุรกิจต่าง ๆ รวมถึงได้ให้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการว่าจ้างในอนาคตอีกด้วย การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จึงค่อนข้างมีความครอบคลุมในรายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินที่ให้แสดงพอสมควร

⁷⁰ The Ethics in Government Act 1978, Section 104 (a)(1).

⁷¹ The Ethics in Government Act 1978, Section 104 (a)(2).

2.3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 และ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 เป็นกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.3.1 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ ตั้งแต่ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ไปจนกระทั่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง⁷² โดยมีสาระสำคัญดังนี้⁷³

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น

2) ระยะเวลาการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา ดังนี้

(1) ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีไว้ โดยผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีทุกคน ต้องจัดทำบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินยื่นต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (The conseil constitutionnel) พร้อมกับการยื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

(2) ภายหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง

⁷² สนิท จรอนันต์ และคณะ, การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ, นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช. และมูลนิธิธิดาเซีย, 2544, หน้า 80-83

⁷³ ปัญญา อุดชาชน, รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295, กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549, หน้า 46-47

(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่ง หรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่ง ไปจนถึง 1 เดือนหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ

3) ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง ทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องยื่นทรัพย์สิน และหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และทรัพย์สินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย เป็นต้น

2.3.2 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) และคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง (Commission pour la transparence financiere de la vie politique)⁷⁴

2.3.3 ผลการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน⁷⁵

1) กรณีของประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ หรือเป็นแบบพิธีแห่งการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หากไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์

2) กรณีสมาชิกรัฐสภาผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชย ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งในกรณีที่คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองตรวจสอบพิจารณา และจัดทำรายงานลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณีผิดปกติ จะมีผลต่อการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมาและอาจมีการดำเนินการทางกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิด

3) กรณีคณะรัฐมนตรีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง ร้องขอต่อนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี

⁷⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 47

⁷⁵ สนิท จรอนันต์ และคณะ, การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ, กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549, หน้า 83-84

จะเห็นได้ว่า เมื่อได้ศึกษากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส แล้ว พบว่า กระบวนการตรวจสอบ ทรัพย์สิน และหนี้สินของประเทศฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของการมีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการ ทรัพย์สิน และหนี้สิน ผู้มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ที่ต้องแสดง และสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่อาจมีความแตกต่างกันในเรื่องของระยะเวลาการ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

3. การต่อต้านการทุจริตในระดับสากล

การทุจริตคอร์รัปชันไม่ใช่เป็นเรื่องภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ต้องถือว่าเป็น วาระของโลก เป็นภาระที่ทุกประเทศต้องร่วมกันปราบปรามคอร์รัปชันอย่างจริงจัง องค์การ สหประชาชาติได้ให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก จนในที่สุดได้ ประกาศบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) (UNCAC) และให้ประเทศภาคีสมาชิกร่วมลงนาม⁷⁶ รวมถึง ด้านองค์กรต่างๆ ทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาคก็ได้กำหนดแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งจรรยาบรรณสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐ และ ภาคเอกชน ซึ่งจะกล่าวเฉพาะที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ได้ทำการศึกษา ดังนี้

3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) (UNCAC)

จุดเริ่มต้นของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) นั้น เริ่ม มา จาก ที่ ประ ชุม ส ม ฆ ช า สหประชาชาติตระหนักในความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่มีต่อ เสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม ซึ่งเป็นบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม ความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักนิติธรรม รวมทั้งความเชื่อมโยงระหว่างการทุจริตและอาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงินที่เป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ของโลกโดยรวม อีกทั้ง เห็นว่าการทุจริต

⁷⁶ ประพันธ์ ทรัพย์แสง, การคอร์รัปชันของนักการเมือง, นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 47

ที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์จำนวนมหาศาลซึ่งอาจเป็นส่วนสำคัญของทรัพยากรและอาจเป็นภัยที่ถูกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศต่างๆ และเห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งที่สำคัญ จึงได้มีมติที่ 55/66 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2543 ให้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการเจรจาจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตขึ้น คณะทำงานฯ ได้มีการประชุมกัน 7 ครั้ง ในช่วงระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2545 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2546 และในคราวประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ได้มีมติที่ 58/4 ให้เปิดให้มีการลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ระหว่างวันที่ 9-11 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเบอร์ลินดำ ประเทศเม็กซิโก และหลังจากนั้นจนถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 ที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548⁷⁷ โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้⁷⁸

3.1.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป (ข้อ 1-4) เป็นบทบัญญัติทั่วไป กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา คือ 1) เพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น 2) เพื่อส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและการช่วยเหลือทางเทคนิคในการป้องกันและต่อสู้กับการทุจริต รวมถึงการติดตามเอาสินทรัพย์ที่ถูกทุจริตไปนั้นกลับคืน 3) เพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริต ความรับผิดชอบ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม และกล่าวถึงคำจำกัดความที่ใช้ในอนุสัญญา ขอบเขตของการใช้บังคับ และการคุ้มครองอธิปไตยของประเทศภาคี

3.1.2 มาตรการป้องกัน (ข้อ 5-14) กล่าวถึงนโยบายและการปฏิบัติเพื่อป้องกันและต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ให้ประเทศภาคีมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศภาคี ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระตามความจำเป็น สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใดๆ รวมถึงการจัดให้มีมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางนิติบัญญัติและการบริหาร

⁷⁷ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข หน้า 199

⁷⁸ สหประชาชาติ สภายุโรป และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ, อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม *International Conventions on Crime Prevention and Suppression*, แปลจาก *International Conventions on Crime Prevention and Suppression*, โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา หน้า 325-369

ที่เหมาะสม รวมถึงนโยบาย แนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมความโปร่งใส ความซื่อสัตย์สุจริต หลักนิติธรรม และตรวจสอบได้ ให้มีมาตรการในการป้องกันปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้ทราบถึงความร้ายแรง ตลอดจนภัยอันตรายของการทุจริต

3.1.3 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 15-42)

กล่าวถึงการกำหนดให้ประเทศภาคีจัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำบางประการเป็นความรับผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ สิบบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิบบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ การยกยอก การจัดสรรโดยมิชอบ หรือการยกย้ายทรัพย์สิน โดยประการอื่นๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจการค้าที่อาศัยอิทธิพล การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การร่ำรวยโดยผิดปกติ สิบบนในภาคเอกชน การยกยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน การฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ความรับผิดของนิติบุคคลในการมีส่วนร่วมในความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ ความรับผิดในการมีส่วนร่วมกระทำความผิด การพยายามกระทำความผิด และการเตรียมการเพื่อกระทำความผิดตามประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ และความรู้ข้อเท็จจริง เจตนา และความมุ่งหมาย ในฐานะเป็นองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงมาตรการต่างๆ ในการบังคับใช้กับการกระทำความผิดตามประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความที่กำหนดให้ในกรณีที่เหมาะสมให้ประเทศภาคีกำหนดระยะเวลาของอายุความสำหรับความผิดตามประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ให้ยาวพอสมควร และอาจให้อายุความนั้นสะดุดหยุดลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม การฟ้องร้องดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษา และมาตรการลงโทษ การอายัด การยึด และการริบทรัพย์สิน การคุ้มครองพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย การคุ้มครองบุคคลที่แจ้งข้อเท็จจริง ผลของการกระทำทุจริต ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ ความร่วมมือกับหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานระดับชาติ การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานระดับชาติกับภาคเอกชน การมีกลไกรองรับในการเอาชนะอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความลับทางราชการ ในกรณีของการสอบสวนคดีอาญาในตามประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ การบันทึกประวัติการกระทำความผิดทางอาญา และเขตอำนาจการดำเนินคดี

3.1.4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 43-50) กล่าวถึงความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวบุคคลที่ต้องโทษ การช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน การโอนการดำเนินคดีอาญา การร่วมมือกันในการบังคับใช้กฎหมาย และการสอบสวนร่วมกันรวมถึงการใช้วิธีการพิเศษในการสอบสวน

3.1.5 การติดตามเอาสินทรัพย์คืน (ข้อ 51-59) กล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ในการติดตามทรัพย์สินคืน รวมถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดให้แก่ประเทศภาคีที่ร้องขอ

3.1.6 การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการช่วยเหลือทางวิชาการ (ข้อ 60-62) กล่าวถึงมาตรการในการช่วยเหลือกันทางวิชาการ การฝึกอบรม และการรวบรวม การแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประเทศภาคี โดยอาจเป็นการประสานงานกันในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

3.1.7 กลไกของการดำเนินการ (ข้อ 63-64) กล่าวถึงการกำหนดให้มีการประชุมกันของประเทศภาคีว่าด้วยอนุสัญญาฉบับนี้ เพื่อปรับปรุงสมรรถภาพและความร่วมมือกันของประเทศภาคี

3.1.8 บทบัญญัติภาคสุดท้าย (ข้อ 65-71) กล่าวถึงการดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับนี้ การจัดการเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาท การลงนามเป็นภาคี การให้สัตยาบัน การยอมรับ การเห็นชอบและการภาคยานุวัติ การมีผลให้ใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิกการเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้ และการเก็บรักษาเอกสารหลักฐานและภาษาที่ใช้

3.2 มาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (International Standards for Anti-Corruption)

นอกจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 แล้วในระดับสากล ยังมีแนวทางและมาตรการต่างๆ ที่องค์กรต่างๆ ทั้งในระดับสากล และระดับภูมิภาค ได้จัดทำขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งรวมแล้วเรียกว่า มาตรฐานสากล ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต จำนวน 10 ฉบับ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้⁷⁹

⁷⁹ รวมมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต, แปลจาก United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC , Council of Europe , Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD , World Customs Organization-WCO , Internation Chamber of Commerce-ICC และ สำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, โดย สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช., นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2551, หน้า 1-6

3.2.1 UN International Code of Conduct for Public Officials ได้รับการรับรองจากสมัชชาสหประชาชาติ ตามมติ 51/59 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน การแจ้งรายการทรัพย์สิน การรับของขวัญ การเก็บความลับ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

3.2.2 Resolution (97) 24 of the Committee of Ministers of the Council of Europe: Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรป (Committee of Ministers of the Council of Europe) ตามมติที่ 97 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 โดยหลักการนี้จัดทำด้วยความละเอียดรอบคอบบนพื้นฐานที่ตระหนักว่าการต่อสู้กับการทุจริตต้องทำในลักษณะสหวิทยาการ โดยการสร้างจิตสำนึกสาธารณะและส่งเสริมพฤติกรรมที่มีคุณธรรม กำหนดให้การทุจริตในประเทศ และการทุจริตระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญาเท่าเทียมกัน รับประกันความเป็นอิสระ และการดำเนินงานเอง โดยไม่ขึ้นตรงต่อใครของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกัน สืบสวนสอบสวน ฟ้องคดีและชี้ขาดตัดสินความผิดฐานกระทำทุจริต ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการยึดทรัพย์ และเพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดฐานทุจริต และจำกัดความคุ้มครองจากการสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดีและการตัดสินชี้ขาด ในความผิดฐานทุจริตให้อยู่ในระดับที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังได้เห็นชอบกับมาตรการต่าง ๆ เช่น

- 1) ส่งเสริมองค์กรหรือผู้ที่มีความชำนาญการเป็นพิเศษที่รับผิดชอบในการปราบปรามการทุจริตและสนับสนุนวิธีการและการฝึกอบรมที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน
- 2) ปฏิเสธการลดหย่อนภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นสินบนในการกระทำทุจริต
- 3) ให้มีการกำหนดจรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ได้รับเลือกตั้ง
- 4) ส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการใช้วิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมการบริหารงานและการตรวจสอบภาครัฐรวมทั้งความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง
- 5) รับประกันความมีเสรีภาพของสื่อในการรับและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต
- 6) รับประกันว่ากฎหมายแพ่งได้พิจารณาถึงความจำเป็นในการปราบปรามการทุจริต และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีวิธีการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริต
- 7) รับประกันว่าในทุกแง่มุมของการดำเนินการปราบปรามการทุจริตจะได้มีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของความเชื่อมโยงกับอาชญากรรมองค์กรและการฟอกเงิน

3.2.3 Council of Europe Model Code of Conduct for Public Officials ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีแห่งยุโรป (Committee of Ministers of the Council of Europe) เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งโมเดลนี้ให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการกับสถานการณ์จริงที่ประสบอยู่บ่อยๆ เช่น การรับของขวัญ การใช้ทรัพยากรของทางราชการ และการดำเนินคดีเกี่ยวกับอดีตเจ้าหน้าที่รัฐ และยังเน้นถึงความสำคัญของความมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและความรับผิดชอบตรวจสอบได้ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นโดยภาพรวมแล้ว โมเดลนี้ประกอบด้วยหลักการทั่วไปที่กล่าวถึงผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ภายนอกที่มีลักษณะต้องห้าม แนวการปฏิบัติในกรณีมีการเสนอให้ผลประโยชน์โดยมิชอบ การใช้ข้อมูลและทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และกฎระเบียบสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการดำเนินการที่เกี่ยวกับอดีตเจ้าหน้าที่รัฐ

3.2.4 Recommendation No. R (2003)4 Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีแห่งยุโรป (Committee of Ministers of the Council of Europe) เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดมาตรฐานในการให้เงินลงทุนสนับสนุนพรรคการเมือง และการหาเสียงในการเลือกตั้ง เพื่อป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง

3.2.5 OECD Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions ได้จัดทำข้อเสนอแนะในการปราบปรามการให้สินบนในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศขึ้นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2537 และได้ปรับปรุงและได้รับการรับรอง เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ข้อเสนอแนะนี้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิก OECD ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อยับยั้ง ป้องกันและปราบปรามการให้สินบนระหว่างประเทศในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ให้รายละเอียดของข้อผูกมัดในเรื่องการกำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐของต่างประเทศเป็นความผิดอาญาข้อที่เกี่ยวกับการบัญชี การธนาคาร และการเงิน เพื่อให้มีการบันทึก การจัดเก็บและมีไว้พร้อมเพื่อการตรวจสอบและการสืบสวนสอบสวน และการปฏิเสธการให้เงินอุดหนุน การออกใบอนุญาต การจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ หรือผลประโยชน์อื่นๆ จากรัฐ เพื่อเป็นการลงโทษสำหรับการให้สินบน ข้อเสนอแนะนี้ยังเรียกร้องให้มีการดำเนินการทันทีตามข้อเสนอแนะในเรื่องการไม่ให้หลักคดย่อนภาษีสำหรับสินบนที่ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐของต่างประเทศ

3.2.6 Bangalore Principles of Judicial Conduct (2002) หลักการบังกาลอร์ ว่าด้วยจรรยาบรรณตุลาการ 2002 ประกอบด้วยมาตรฐานทางพฤติกรรมของผู้พิพากษา ซึ่งให้คำแนะนำและกรอบแนวทางสำหรับกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้พิพากษา และยังช่วยให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ทนายความ และประชาชนทั่วไป มีความเข้าใจที่ดีขึ้น และให้การสนับสนุนงานตุลาการ

3.2.7 WCO Model Code of Ethics and Conduct จัดทำโดย World Customs Organization หรือ องค์การศุลกากรโลก ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส และการคาดการณ์ล่วงหน้าได้ในการดำเนินงานด้านการศุลกากร ปัจจุบันมีสมาชิก 171 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย WCO จัดทำ Model Code of Ethics and Conduct เพื่อเป็นจรรยาบรรณมาตรฐานสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านศุลกากร เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมสูงในการให้บริการแก่ประชาชน ธุรกิจ ชุมชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โมเดลนี้จัดทำตามแนวทางใน Arusha Declaration on Integrity โดยมีองค์ประกอบ 11 ด้าน คือ

- 1) ความรับผิดชอบส่วนบุคคล (Personal responsibility)
- 2) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the law)
- 3) การติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนทั่วไป (Relations with public)
- 4) การรับของขวัญ ของกำนัล การรับรองและส่วนลดพิเศษ (Accepting of Gifts rewards, Hospitality and Discounts)
- 5) หลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Avoiding conflict of interests)
- 6) กิจกรรมทางการเมือง (Political activities)
- 7) ข้อควรปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน (Conduct in money matters)
- 8) การรักษาความลับและการใช้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ (Confidentiality and use of official information)
- 9) การใช้ทรัพย์สิน และบริการรัฐ (Use of official property and service)
- 10) การซื้อทรัพย์สินของรัฐบาล (Private purchases of government property by staff)
- 11) สภาพแวดล้อมในการทำงาน (Work environment)

3.2.8 ICC Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery จัดทำขึ้น โดย International Chamber of Commerce สภาหอการค้าระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของภาคธุรกิจในการดำเนินกิจกรรมและแสดงออกถึงมุมมองทางด้านธุรกิจในทุกที่สากล รวมถึงการจัดทำมาตรฐานต่างๆ ในการต่อต้านการทุจริต ICC ได้จัดทำ Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery ขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2520 และปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2548 โดยมี

วัตถุประสงค์อันแน่วแน่ที่จะยุติการให้สินบนและการชู้กรร โชก Rules of Conduct นี้ประกอบด้วย แนวทางปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการกิจกรรมทางพาณิชย์ ซึ่งจะช่วยให้วิสาหกิจต่าง ๆ ปฏิบัติตาม ข้อผูกมัดทางกฎหมาย และข้อกำหนดในเรื่องการต่อต้านการทุจริตในระดับสากล

3.2.9 FATF Forty Recommendation on Money Laundering เป็นมาตรฐานสากล เกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงินที่กำหนดโดย Financial Action Task Force on Money Laundering หรือ FATF ซึ่งเป็นองค์กรระดับรัฐบาลที่เป็นผู้วางมาตรฐานและพัฒนาส่งเสริม นโยบายเพื่อการต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อแนะนำ 40 ข้อนี้ ได้จัดทำครั้งแรกในปี พ.ศ. 2523 ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการปรับปรุงใหม่และได้รับการ รับรองจากประเทศต่างๆ มากกว่า 130 ประเทศ และใช้เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศในการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ถือได้ว่าเป็นกรอบการดำเนินงานระดับสากลที่ใช้ในการ ปราบปรามการฟอกเงินซึ่งครอบคลุมถึงระบบการดำเนินคดีอาญา และการบังคับใช้กฎหมาย และ กฎระเบียบด้านการเงินและการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.2.10 FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing เป็น ข้อแนะนำที่ FATF กำหนดขึ้นมาเพื่อนำไปใช้ร่วมกับข้อแนะนำ 40 ข้อ ในเรื่องการฟอกเงิน เพื่อใช้ เป็นกรอบพื้นฐานในการสืบสวนป้องกันและปราบปรามการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ การก่อการร้าย และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ก่อการร้าย

3.3 จรรยาบรรณสากลของเจ้าหน้าที่รัฐ (International Code of Conduct for Public Officials)⁸⁰

3.3.1 หลักการทั่วไป

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในกฎหมายแต่ละประเทศ เป็นผู้ดำรง ตำแหน่งอันน่าเชื่อถือ ซึ่งบ่งบอกถึงหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ความซื่อสัตย์อันเป็นที่สุดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ความซื่อสัตย์ต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน ของชาติ ดังที่แสดงออกผ่านทางสถาบันประชาธิปไตยต่าง ๆ ของรัฐ

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงประกันว่าตนจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่อย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตามกฎหมาย หรือนโยบายในการบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงกระทำเป็นนิจเพื่อประกันว่าทรัพยากรสาธารณะซึ่งตนมีหน้าที่รับผิดชอบ จะได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากที่สุด

⁸⁰ สำนักงาน ป.ป.ช. รวมมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต, หน้า 9-10

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงเอาใจใส่ ความเป็นธรรม และปราศจากความลำเอียงในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยเฉพาะในความสัมพันธ์กับสาธารณชน เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงให้การปฏิบัติเป็นพิเศษต่อกลุ่มหรือบุคคลใดโดยไม่สมควร รวมทั้งไม่พึงใช้อำนาจหน้าที่ที่มีของตนในทางมิชอบโดยเด็ดขาด

3.3.2 ผลประโยชน์ขัดกัน และการขาดคุณสมบัติ

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ทางการเงินอันไม่สมควรสำหรับตนเอง หรือสมาชิกในครอบครัว ไม่พึงประกอบธุรกรรม เข้ารับตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน การค้า หรือผลประโยชน์อื่นใดในทำนองเดียวกัน ซึ่งขัดกับตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ หรือการปฏิบัติในตำแหน่ง หรือบทบาทหน้าที่นั้น

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามขอบเขตที่กำหนดโดยตำแหน่งหน้าที่ของตน ภายใต้กฎหมายหรือนโยบายในการบริหาร พึงแจ้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ การค้า และการเงิน หรือกิจการอันทำเพื่อผลตอบแทนทางการเงิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันได้ในสถานการณ์ที่มีโอกาสจะเกิด หรือที่ดูเหมือนว่าได้เกิดกรณีผลประโยชน์ขัดกันขึ้น ระหว่างหน้าที่และผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพึงปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อลดหรือขจัดซึ่งผลประโยชน์ขัดกัน

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงใช้เงิน ทรัพย์สิน บริการ หรือข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติงาน หรือเป็นผลมาจากการปฏิบัติงาน เพื่อกิจการอื่นใดอันไม่เกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่สมควร

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พึงปฏิบัติตามมาตรการซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย หรือนโยบายในการบริหาร เพื่อมิให้ใช้ผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่เดิมของตนโดยไม่สมควร เมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว

3.3.3 การแสดงทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่รัฐตามตำแหน่งหน้าที่ของตน และตาม ที่กฎหมายหรือนโยบายในการบริหาร ได้อนุญาต หรือบังคับไว้ พึงปฏิบัติตามข้อบังคับในการแสดง หรือเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สิน และหากเป็นไปได้ ให้รวมถึงทรัพย์สิน และหนี้สินของภรรยา และ/หรือผู้อยู่ในอุปการะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย

3.3.4 การรับของขวัญหรือของกำนัลอื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงเรียกร้อง หรือรับของขวัญหรือของกำนัลอื่น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอาจมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาท การดำเนินงานตามหน้าที่ หรือการวินิจฉัยของตน

3.3.5 ข้อมูลที่เป็นความลับ เจ้าหน้าที่รัฐพึงปกปิดข้อมูลที่มีลักษณะเป็นความลับ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่มีเหตุบังคับให้จำต้องดำเนินการเป็นอย่างอื่น โดยกฎหมายของประเทศ การปฏิบัติหน้าที่หรือความจำเป็นในการยุติธรรม ข้อจำกัดนี้ให้ใช้บังคับตลอด ถึงแม้ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้ว

3.3.6 กิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางการเมือง หรือกิจกรรมอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตในตำแหน่งหน้าที่ จำต้องสอดคล้องตามกฎหมาย และนโยบายในการบริหาร โดยไม่เป็นไปในทางที่บั่นทอนความมั่นใจของสาธารณชนต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยไม่ลำเอียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น



บทที่ 4

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทย

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความสำคัญยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ รวมถึงเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และโปร่งใส เป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประเทศไทยก็เห็นความสำคัญของหลักการดังกล่าว จึงได้มีการบัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ เช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลก

1. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยเริ่มแรกมีการบัญญัติให้รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา⁸²

ต่อมาเมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมากยิ่งขึ้น โดยได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้ง เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี⁸³ และกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินดังกล่าว⁸⁴ ส่วนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 104 และ มาตรา 181

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 และมาตรา 292

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301

กำหนดให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด⁸⁵ รวมถึงมีการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่จิตใจไม่ยั้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบด้วย

ต่อมาเมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือเป็นหน้าที่ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต้องทราบ และปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงยังเป็นหน้าที่เฉพาะตัวของบุคคลดังกล่าวด้วย

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยนั้น นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการตรวจสอบทรัพย์สินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 หมวดที่ 3 มาตรา 32 ถึง มาตรา 42 โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 296

คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง⁸⁶

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รวมถึงกำหนดให้ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเพิ่มเติมได้ด้วย ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมอีกหลายตำแหน่ง

2.2 กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินพร้อมเอกสาร

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 32 ประกอบมาตรา 4

ประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินรวมทั้งต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาด้วย และผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย โดยต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้⁸⁷

- (1) ในกรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) ในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (3) ในกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี
- (4) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้วตายลงในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย

การแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา นั้น ต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. 90/91) ทั้งของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (ถ้ามี)⁸⁸

ในกรณีที่วันสุดท้ายของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตรงกับวันหยุดราชการ ให้ถือวันหยุดราชการนั้นเป็นวันสุดท้าย และไม่สามารถขยายระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้⁸⁹

2.2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น กฎหมายกำหนดให้นำหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่จะมีหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเติมขึ้นมาสำหรับเจ้าหน้าที่

⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559, มาตรา 33

⁸⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, หน้า 21

⁸⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 16

ของรัฐในบางตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกสามปีที่ตั้งอยู่ในตำแหน่งด้วย โดยให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งครบทุกสามปี⁹⁰

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สามารถยื่นได้ดังนี้⁹¹

(1) ยื่นได้ด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการยื่นแทน ณ สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทุกจังหวัด

(2) ยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยให้ถือวันที่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ได้รับลงทะเบียนเป็นวันยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.3 วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ⁹²

1) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ให้ถือวันถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่คณะรัฐมนตรีคณะใหม่ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ (กรณีรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ) หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือวันปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถึงคราวออกตามอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวันยุบสภา หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

3) สมาชิกวุฒิสภา ให้ถือวันปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกใหม่ปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภา หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

4) ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง นอกจาก (1) ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจาก

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 39

⁹¹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอน 21 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2555

⁹² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หน้า 12-14

ตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณีเป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

5) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

6) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้ได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ หรือวันถัดจากวันขึ้นหนังสือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

7) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือวันถัดจากวันขึ้นหนังสือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

(1) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่ประธานกรรมการสรรหาประกาศแต่งตั้ง เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือวันถัดจากวันขึ้นหนังสือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

8) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

9) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีตำบล นายกเทศมนตรีเมือง นายกเทศมนตรีนคร ให้ถือวันแถลงนโยบายในที่ประชุมแห่งสภา เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกหรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

10) รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผลเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

11) นายกเมืองพัทยา ให้ถือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

12) สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ถือวันปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภา เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

13) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 39 และมาตรา 40 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ถือวันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้งมีผล หรือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล หรือวันที่ที่ประชุมของผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีมติ แล้วแต่กรณี เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

2.4 การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริง ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง วันดำรงตำแหน่งครบทุกสามปี และวันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แล้วแต่กรณี โดยต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย รวมทั้งต้องใช้แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด⁹³ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงทรัพย์สิน และหนี้สินที่เป็นของนิติบุคคลที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว มีชื่อเป็นหุ้นส่วนในนิติบุคคลนั้น

ตามแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คำว่า “คู่สมรส” หมายถึง คู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย และคำว่า “บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ” หมายถึง บุตรในสมรส บุตรบุญธรรม และบุตรนอกสมรสที่รับรองแล้ว

2.5 รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 32 และมาตรา 39

โดยแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด มีรายการทรัพย์สิน 9 ประเภท และรายการหนี้สิน 4 ประเภท ดังนี้

2.5.1 รายการทรัพย์สิน⁹⁴

- 1) เงินสด หมายถึง เงินสดที่มีเกินสองแสนบาทขึ้นไป
- 2) เงินฝาก หมายถึง เงินฝากทุกประเภท รวมถึงสลากออมสิน บัตรเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น
 - (1) ธนาคารพาณิชย์ หมายถึง ธนาคารของรัฐและเอกชน ทุกแห่ง
 - (2) สถาบันการเงินอื่น หมายถึง สถาบันการเงินอื่นนอกจากธนาคารพาณิชย์ เช่น บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ทั้งนี้รวมถึงกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนด้วย
- 3) เงินลงทุน หมายถึง เงินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล และที่รัฐบาลค้าประกัน หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต หลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น
 - (1) หลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลค้าประกัน หมายถึง หลักทรัพย์ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐออกให้ เช่น พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารอาคารสงเคราะห์ พันธบัตรออมทรัพย์ช่วยชาติ เป็นต้น
 - (2) หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต หมายถึง หลักทรัพย์ของบริษัทที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ทำการซื้อขาย ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นกู้ หน่วยลงทุน สิทธิที่จะซื้อหุ้น/หุ้นกู้/หน่วยลงทุนหรือตราสารอื่นใดที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนด
 - (3) หลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น หมายถึง หลักทรัพย์ของบริษัทที่มีได้ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เงินลงทุนในห้างหุ้นส่วนหรือกิจการค้าอื่น ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเป็นส่วนตัว เช่น หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นสามัญ หุ้นกู้ กิจการเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า เป็นต้น⁹⁵

⁹⁴ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2554

⁹⁵ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2554

4) เงินให้กู้ยืม หมายถึง เงินที่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลกู้ยืม

5) ที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครอง

ตามกฎหมาย

6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง หมายถึง บ้านอาศัยและสิ่งปลูกสร้างอื่น เช่น อาคารพาณิชย์ ห้องชุด โกดัง

7) ยานพาหนะ หมายถึง ยานพาหนะต่างๆ เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือยนต์ เครื่องบินส่วนบุคคล เป็นต้น

8) สิทธิและสัมปทาน หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินทางด้านวรรณกรรม ศิลปกรรม ประดิษฐกรรม และการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนเข้าจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ หรือทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมถึงสิทธิที่รัฐหรือเอกชนรับรองและสามารถคำนวณเป็นราคาเงินได้ เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิตามสัญญาสัมปทานต่างๆ สิทธิการเช่าที่ดิน สิทธิสมาชิกสนามกอล์ฟ เป็นต้น

9) ทรัพย์สินอื่น หมายถึง ทรัพย์สินอื่นใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรายการที่ 1 - 8 โดยต้องมีมูลค่าทรัพย์สินทุกชนิด รวมกันตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป เช่น ทองคำ อัญมณี เครื่องประดับ โบราณวัตถุ พระเครื่อง หรือสิ่งของสะสมต่างๆ ที่มีมูลค่าสูง เป็นต้น

ทั้งนี้ ในส่วนของเงินสดที่ต้องแสดงนั้น ให้แสดงเงินสดในมือทุกสกุล รวมกัน⁹⁶

2.5.2 รายการหนี้สิน⁹⁷

1) เงินเบิกเกินบัญชี หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคารพาณิชย์ และหนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภท

2) เงินกู้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น หมายถึง เงินกู้ยืมทุกประเภทจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น

3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ยืมที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคล หรือนิติบุคคลที่มีใช้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วน กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ออมทรัพย์ต่าง ๆ เป็นต้น

⁹⁶ วรวิทย์ สุขบุญ นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช., หน้า 41

⁹⁷ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2554

4) หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินใดๆ ที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ เช่น การกู้ยืมเงินกันระหว่างบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้ทำสัญญาการกู้ยืมเงิน เป็นต้น

แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังที่กล่าวข้างต้น เป็นแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้มีการปรับปรุงใหม่ ในปี พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์คือ⁹⁸

- 1) เข้าใจง่ายและขอเฉพาะข้อมูลที่จำเป็น
- 2) ไม่สร้างภาระให้ทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นและผู้ตรวจสอบ
- 3) ต้องรักษาเป้าหมายหลักของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อป้องกันการยื่นเท็จและปกปิด
- 4) แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ยึดหลักการของระบบการยื่นบัญชี ได้แก่ แยกรายได้ออกจากความมั่งคั่ง
- 5) กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีระบุนานาชาติย้อนหลัง 5 ปี เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าเคยมีธุรกิจเชื่อมโยงกับใครบ้าง
- 6) กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับบัญชีในหน้าสุดท้ายของบัญชีเพียงหน้าเดียว ซึ่งช่วยลดเวลาทำงานลงได้มาก เนื่องจากปริมาณบัญชีที่ต้องตรวจสอบมีจำนวนมาก

จากรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ต้องแสดงนั้น จะเห็นได้ว่าไม่มีข้อกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแสดงข้อมูลการเคยถือครองหุ้นส่วนในนิติบุคคล หรือเคยประกอบกิจการหรือธุรกิจใด ก่อนมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินระบุนานาชาติย้อนหลัง 5 ปี ก็ตาม แต่เป็นการกำหนดไว้ในส่วนของข้อมูลส่วนตัวของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น ซึ่งเห็นว่าการกำหนดไว้ดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับแต่อย่างใด

⁹⁸ วรวิทย์ สุขบุญ, นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช., หน้า 42-43

2.6 เอกสารประกอบที่ต้องแนบเพื่อพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน⁹⁹

2.6.1 รายการทรัพย์สิน

1) เงินฝาก เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาสมุดคู่ฝากที่ปรากฏชื่อบัญชี เลขที่บัญชีและยอดคงเหลือ ณ วันที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากยอดเงินฝากคงเหลือไม่ตรงในวันดังกล่าว ให้สำเนาสมุดเงินฝากที่ปรากฏยอดรายการก่อนและหลังวันแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือสำเนานั่งสิทธิ์รับรองยอดเงินฝากคงเหลือของธนาคาร ณ วันที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือรายการเคลื่อนไหวทางบัญชี (Statement) ของเดือนที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือสำเนาสลากออมสิน หรือสำเนาบัตรเงินฝาก

2) เงินลงทุน เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาพันธบัตร สำเนาหลักทรัพย์ สำเนาใบสำคัญแสดงสิทธิ (Warrant) ที่จะซื้อหุ้น/หน่วยลงทุน สำเนานั่งสิทธิ์รับรองของบริษัทหลักทรัพย์ หรือนายทะเบียนหลักทรัพย์ (Broker) หรือศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ ณ วันที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สำเนาหลักทรัพย์หรือสำเนานั่งสิทธิ์รับรองของบริษัท หรือสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ.5) สำเนานั่งสิทธิ์รับรองของห้างหุ้นส่วนหรือหลักฐานการเป็นหุ้นส่วน กรณีเป็นกิจการค้าอื่นที่ดำเนินธุรกิจเป็นส่วนตัวให้ระบุสถานที่ดำเนินกิจการ พร้อมทั้งภาพถ่ายสถานที่ดำเนินกิจการและบัญชีรายการทรัพย์สิน

3) เงินให้กู้ยืม เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนานั่งสิทธิ์หรือสัญญากู้ยืมเงิน หรือหลักฐานอื่นที่แสดงการให้กู้ยืมเงิน เช่น สำเนานั่งสิทธิ์รับสภาพหนี้ของลูกหนี้ สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนนิติกรรม สำเนาหลักประกัน เป็นต้น (กรณีให้นิติบุคคลกู้ยืมเงิน ต้องแนบสำเนางบการเงินประจำปี และเอกสารประกอบงบการเงินที่ปรากฏรายการเงินกู้ของนิติบุคคลนั้นประกอบด้วย)

4) ที่ดิน เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาโฉนดที่ดินหรือสำเนาเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น ส.ค. 1 , น.ส. 3 , น.ส. 3 ก เป็นต้น และสำเนาสัญญาซื้อขาย (ถ้ามี)

5) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมระบุว่าปลูกสร้างบนที่ดินแปลงใด และของบุคคลใด หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์

⁹⁹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2554

ห้องชุด ในกรณีไม่มีสำเนาทะเบียนบ้าน ให้แนบภาพถ่ายสี พร้อมระบุว่าปลูกสร้างบนที่ดินแปลงใด และของบุคคลใด

6) ยานพาหนะ เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาทะเบียน หรือคู่มือการจดทะเบียนยานพาหนะหรือเอกสารอื่นที่แสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

7) สิทธิและสัมปทาน เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนสิทธิบัตรหรือลิขสิทธิ์ สำเนาเอกสารแสดงสิทธิในการเป็นสมาชิกสโมสรหรือชมรม หรือสำเนาเอกสารแสดงสิทธิ เช่น สัญญาเช่า สัญญาจะซื้อจะขาย เป็นต้น

8) ทรัพย์สินอื่น เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ ภาพถ่ายสีพร้อมบัญชีแสดงรายละเอียดและมูลค่าปัจจุบันของทรัพย์สินแต่ละรายการ

2.6.2 รายการหนี้สิน

1) เงินเบิกเกินบัญชี เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี (O/D) สำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ (เงินสดพร้อมดอกเบี้ย) ณ วันที่แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือสำเนารายการเคลื่อนไหวทางบัญชี (Statement) ของเดือนที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือสำเนาใบแจ้งหนี้บัตรเครดิต

2) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงิน เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาสัญญากู้เงิน และสำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ (เงินสดพร้อมดอกเบี้ย) ณ วันที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือสำเนาใบเสร็จชำระหนี้ที่ระบุยอดหนี้คงเหลือ

3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ สำเนาหนังสือ หรือสัญญากู้เงินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ สำเนาสัญญาเช่าซื้อ สำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนาหลักฐานอื่นที่แสดงถึงการเป็นหนี้

4) หนี้สินอื่น เอกสารที่ต้องแนบประกอบ คือ เอกสารที่ระบุชื่อ และชื่อสกุล ที่อยู่ปัจจุบันที่ติดต่อได้สะดวกของเจ้าหนี้ พร้อมแสดงยอดเงินกู้คงเหลือ (เงินสดพร้อมดอกเบี้ย) ณ วันที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.7 การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ประธานกรรมการ หรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย จะต้องลงลายมือชื่อ หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดแทนการลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน¹⁰⁰

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง

2.7.1 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน กฎหมายกำหนดให้เปิดเผยเฉพาะบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีการเปิดเผยให้โดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ส่วนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาหรือการวินิจฉัยชี้ขาดคดี และต้องได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อน หรือในกรณีที่ผู้เป็นเจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย โดยการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย¹⁰¹

2.7.2 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 และในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ก็ได้¹⁰² ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สิน โดยแบ่งการตรวจสอบเป็น 3 วิธี ได้แก่¹⁰³

¹⁰¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 35 วรรคสองและวรรคสาม

¹⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 35 วรรคสี่

¹⁰³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 95 ก ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2555 ข้อ 3

1) *การตรวจสอบปกติ* หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้

2) *การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล* หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แสดงไว้ โดยขอทราบข้อเท็จจริง หรือขอเอกสารหลักฐานไปยังหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ให้ถ้อยคำ

3) *การตรวจสอบเชิงลึก* หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ ในกรณีที่มีผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายได้ โดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือรั่วไหลผิดปกติ

การตรวจสอบปกติ จะดำเนินการตรวจสอบเมื่อมีการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชี ถือเป็น การตรวจสอบแบบทั่วไประดับที่ 1¹⁰⁴

การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล ถือเป็น การตรวจสอบแบบเข้มข้นในระดับที่ 2¹⁰⁵ โดยจะตรวจสอบเมื่อกรณีเป็นที่สงสัยหรือมีเหตุอันสมควร¹⁰⁶ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดกรณี ที่ถือว่าเป็นเหตุอันสมควรที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล ดังต่อไปนี้¹⁰⁷

¹⁰⁴ วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.*, หน้า 46

¹⁰⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 46

¹⁰⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 95 ก ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2555 ข้อ 12

1) ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แสดงรายการเงินสดของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมกันตั้งแต่ 2 ล้านบาท ขึ้นไป

2) กรณีปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีพฤติการณ์ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

3) เมื่อมีผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่ามีพฤติการณ์ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือให้ผู้อื่นถือครองทรัพย์สินแทน

4) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีพฤติการณ์จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นในลักษณะผิดปกติ

5) เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย เห็นสมควร

6) เมื่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ ดูแล หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล เป็นขั้นตอนของการตรวจสอบเชิงคุณภาพที่ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินจะต้องใช้ความคิดวิเคราะห์ว่าทรัพย์สินหรือหนี้สินรายการใด ของบุคคลใด หรือตำแหน่งใด มีเหตุอันสมควรที่จะตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล ซึ่งการยืนยันข้อมูล เป็นการเลือกยืนยันบางรายการ และร้องขอข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางแห่ง ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมกับกรณีที่ตรวจสอบ โดยการยืนยันข้อมูล มีมุมมอง 3 มิติ ดังนี้¹⁰⁸

- 1) ยืนยันว่า ทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดง ถูกต้องและมีอยู่จริงหรือไม่
- 2) ยืนยันว่า ไม่ได้แจ้งเท็จหรือปกปิดรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เนื่องจากไม่ได้แสดงไว้ในบัญชี
- 3) ยืนยันว่า มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือหนี้สินลดลงในลักษณะผิดปกติ หรือไม่

¹⁰⁷ มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 452-17/2556 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556

¹⁰⁸ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบ, “คู่มือการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล”, เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ชี้แจงการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน วันที่ 11-12 กรกฎาคม 2559, นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 1

การตรวจสอบเชิงลึก ถือเป็น การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีความเข้มข้นในระดับที่ 3¹⁰⁹ โดยตรวจสอบเมื่อมีกรณีจำเป็น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดกรณีจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบเชิงลึก ดังต่อไปนี้¹¹⁰

1) ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 39 (15) เฉพาะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 (1) ที่มีทรัพย์สินตั้งแต่ 50 ล้านบาท ขึ้นไป

2) เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือมีผู้ให้ข้อมูลว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีพฤติการณ์โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือให้ผู้อื่นถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือรัววยผิดปกติ

3) เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจงใจไม่ให้ตรวจสอบทรัพย์สิน เนื่องจากมีพฤติการณ์รัววยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

4) เมื่อเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือรองเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย เห็นสมควร

5) เมื่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ ดูแล หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

การตรวจสอบเชิงลึก เป็นขั้นตอนของการตรวจสอบเชิงคุณภาพที่มีความยุ่งยากและต้องใช้เวลาวิเคราะห์ซับซ้อนกว่าการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล โดยการตรวจสอบเชิงลึกอาจดำเนินการเมื่อพฤติการณ์ปรากฏ หรือมีเหตุอันควรสงสัยจากผลการตรวจสอบ เพื่อยืนยันข้อมูล หรือมีผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ อาจตรวจสอบเชิงลึกได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยจากการตรวจสอบปกติ โดยไม่ต้องตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูลก่อนก็ได้ มีมุมมอง 5 มิติ ดังนี้¹¹¹

1) ตรวจสอบว่า เบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้รับแจ้งถูกต้อง และมีอยู่จริงหรือไม่ บุคคลใดเป็นผู้รับประโยชน์แท้จริง มีลักษณะเป็นการถือครองทรัพย์สินแทนหรือไม่ มีลักษณะทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือรัววยผิดปกติหรือไม่

¹⁰⁹ วรวิทย์ สุขบุญญ นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช., หน้า 46

¹¹⁰ มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 452-17/2556, เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556

¹¹¹ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบ, “คู่มือการตรวจสอบเชิงลึก”, เอกสารประกอบการประชุม เรื่องชี้แจงการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน วันที่ 11-12 กรกฎาคม 2559, นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 1

2) ตรวจสอบว่า ทรัพย์สินหรือหนี้สินที่ไม่ได้แสดงในบัญชี ทั้งที่อยู่ในชื่อของผู้ยื่นหรือคู่สมรสหรือชื่อบุคคลอื่น เป็นของผู้ยื่นหรือคู่สมรสหรือไม่ มีลักษณะแสดงเจตนาจงใจปกปิดหรือไม่ หรือมีลักษณะทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่

3) ตรวจสอบว่า ทรัพย์สินที่ต้องสงสัยว่าได้มาโดยไม่ชอบ มีที่มาอย่างไร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นทรัพย์สินที่เกิดจากการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อน หรือไม่ มีลักษณะทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่

4) ตรวจสอบว่า มีพฤติการณ์โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือไม่

5) ตรวจสอบว่า มีทรัพย์สินและหนี้สินสัมพันธ์กับรายได้ และค่าใช้จ่ายหรือไม่ มีการใช้ชีวิตเกินฐานานุรูปหรือไม่ มีลักษณะทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวแล้ว ต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และประกาศรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา¹¹²

กรณีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่ง หรือตาย และปรากฏว่าผู้นั้น หรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้นั้น จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือของกองมรดกได้โดยไม่ต้องอาศัยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นกรณีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแทนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ตายได้ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการเปรียบเทียบทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือตาย กับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่ได้ยื่นไว้เมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่ง แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และประกาศรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา¹¹³

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้อง และความมีอยู่จริงของรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน

¹¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 36

¹¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 37

จากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น หากมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน ซึ่งมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ได้ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน แต่ทั้งนี้จะดำเนินการตรวจสอบผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว ได้ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว และในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือสถาบันการเงิน และผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินได้ รวมทั้ง ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สิน กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินได้อีกด้วย¹¹⁴

เมื่อดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว ผลการตรวจสอบปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้น หรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้น แล้วแต่กรณี ชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าว ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตติว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือไม่ ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใด ไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าว ตนได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเอกสารทั้งหมดพร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สั่งให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ยึด หรืออายัด

¹¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 37/2

ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้¹¹⁵ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายการนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการรัววยผิดปกติ และมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินนั้น โดยเมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยเร็ว แต่หากผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับการรัววยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิด ซึ่งระยะเวลาต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น แต่ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาก่อมียกยั้งคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมิหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้¹¹⁶

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้มีความไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยต้องระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป แต่ในกรณีที่คณะทำงาน ดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้¹¹⁷

2.8 บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติบทลงโทษสำหรับกรณีที่มีผู้มีหน้าที่ขึ้น

¹¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 38 และมาตรา 42

¹¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 78

¹¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 80 วรรคสอง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยมีบทลงโทษทั้งในทางปกครองและในทางอาญา แต่คำว่า “จงใจ” นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้กำหนดคำนิยามไว้ว่าให้มีความหมายอย่างไร กรณีจึงเป็นปัญหาในการตีความว่าพฤติการณ์อย่างไรจึงถือว่า “จงใจ” ต่อมาศาลได้ให้ความเห็นไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขแดงที่ อม. 6/2552 โดยให้หมายความถึง “เจตนาธรรมดาที่พิจารณาเพียงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรู้ว่าตนมีทรัพย์สินหรือหนี้สินใดในขณะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือไม่ ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ” ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในขณะที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเพียงแค่ว่าตนมีรายการทรัพย์สินและหนี้สินใดหรือไม่ หากรู้แล้วไม่ยื่นก็ถือว่ามีความผิดทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษอื่นประกอบ

ในกรณีที่ตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้ว กฎหมายได้กำหนดโทษไว้ ดังนี้

1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์

ตอบแทนอย่างอื่นด้วย¹¹⁸ และนอกจากนั้นยังมีโทษทางอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹¹⁹

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไป ในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นด้วย¹²⁰ และนอกจากนั้นยังมีโทษทางอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับด้วย¹²¹

จากบทกำหนดโทษดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 กำหนดบทลงโทษสำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใดที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเท่านั้น แต่ไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับทายาทหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลดังกล่าวที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เพียงหน้าที่ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหลังพ้นจากตำแหน่ง ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่บุคคลดังกล่าวตาย ตามมาตรา 33 เท่านั้น

¹¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 34

¹¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 119

¹²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 41

¹²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 119

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม

ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีการพัฒนารูปแบบให้มีความซับซ้อน และ
แนบเนียนมากขึ้น รวมถึงมีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้
ส่วนเสียในผลประโยชน์ขององค์กรที่ตนมีอำนาจในการบริหาร และผลประโยชน์ดังกล่าว
มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยขาดความเป็นกลางและความเที่ยงธรรม ซึ่ง
เรียกว่า ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์
ทับซ้อนนั้น ปัจจุบันก็ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ และแม้ว่าจะมีการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมาย
หรือมาตรการต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
มาเป็นเครื่องมือในการแก้ไข หรือป้องกันปัญหาดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกัน
ปัญหาดังกล่าวได้ โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายของผู้มีอำนาจด้วยการใช้อำนาจรัฐแสวงหา
ผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และพวกพ้อง อันก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล
และประโยชน์ส่วนรวม สำหรับประเทศไทยได้มีกฎหมายหรือมาตรการในการควบคุมและ
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่หลายฉบับ ซึ่งกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นมาตรการหรือกลไกอย่างหนึ่งที่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ในทางที่มิชอบ และเป็นหลักประกันความสุจริตโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมาตรการ
ดังกล่าวนี้หลายประเทศทั่วโลกได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน

เมื่อพิจารณากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ในการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์
ส่วนรวมแล้ว พบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 รวมถึง
กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถแก้ไข หรือ
ป้องกันปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อเกี่ยวกับปัญหาของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ในลำดับถัดไปจะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศ รวมถึงระบบการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สินที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนำมาใช้ในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน

1. วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศ

การตรวจสอบบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกได้นำมาเป็นเครื่องมือในการแสดงความโปร่งใสของผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐ และป้องกันการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในแต่ละประเทศได้ออกแบบ หรือกำหนดรูปแบบของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่แตกต่างกันออกไปตามวัฒนธรรมและบริบททางสังคมของแต่ละประเทศ ดังนั้น ในการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศเสียก่อน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ระบบการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาพบว่าระบบการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น สามารถจำแนกออกตามวัตถุประสงค์ได้ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1) ระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ในระบบนี้มุ่งเน้นในเรื่องของการป้องกันและให้คำแนะนำระหว่างผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้แก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของระบบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น หรือที่เกิดขึ้นแล้ว ส่งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

2) ระบบตรวจหาและป้องกันความรักรายโดยมิชอบ ในระบบนี้มุ่งเน้นในเรื่องของการตรวจหาและป้องกันความรักรายโดยมิชอบ โดยติดตามตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในความมั่งคั่งของเจ้าหน้าที่ หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

3) ระบบที่มีวัตถุประสงค์สองอย่าง ในระบบนี้เป็นการผสมผสานระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและระบบตรวจหาและป้องกันความรั่วโดยมิชอบเข้าด้วยกัน ซึ่งระบบนี้มีจุดมุ่งหมายทั้งการควบคุมการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และการติดตามตรวจสอบความมั่งคั่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น ลักษณะของการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในขณะที่ดำรงตำแหน่งว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีความรั่วผิดปกติหรือไม่ และในขณะเดียวกันตรวจสอบว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือที่เกิดความรั่วผิดปกตินั้น ได้มาจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาถึงกระบวนการและลักษณะของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยแล้ว เห็นว่าระบบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ทั้งการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นการตรวจหาและป้องกันความรั่วโดยมิชอบ ซึ่งเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่างนั่นเอง

1.2 ภาพรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น พบว่าประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะกำหนดไว้ในลักษณะของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่การกำหนดให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของประมวลจริยบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบประมวลจริยบรรณนี้ และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก

ผู้มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ในส่วนที่ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่มีความแตกต่างในบางประการ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส มีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ซึ่งของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ดี ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย มีความแตกต่างกันกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ประเทศอังกฤษกำหนดให้สมาชิก

ของรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อมติของแต่ละสภา แต่ไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐในตำแหน่งอื่นลงทะเบียนผลประโยชน์ด้วย

ระยะเวลาในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกามากที่สุด กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาให้แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิชชันนารีเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนของประเทศไทยให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิชชันนารีขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างกันในบางประการ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้งด้วย รวมทั้งระยะเวลาในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกาอาจขยายได้หากมีเหตุผลอันสมควรภายใต้การอนุมัติของผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล หรือเลขาธิการสภาแล้วแต่กรณี แต่การขยายโดยรวมแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน หรือกรณีบุคคลที่ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสนามรบ หรือเป็นกองกำลังสนับสนุนในพื้นที่ที่มีการสู้รบ ให้ขยายระยะเวลาในยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินเป็น 180 วัน นับจากวันสุดท้ายของการปฏิบัติหน้าที่สิ้นสุดลง หรือวันสุดท้ายของการรักษาตัวในโรงพยาบาลจากการได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยไม่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าว ส่วนประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสจะกำหนดให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 3 เดือน และ ภายใน 15 วัน ตามลำดับ

รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง ประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ในส่วนที่ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง โดยประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้แสดงรายละเอียด แหล่งที่มา ประเภทของรายได้ และทรัพย์สิน ทั้งในปัจจุบันและในปีปฏิทินก่อน แต่สำหรับประเทศไทยเป็นการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ มีความแตกต่างกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ประเทศอังกฤษ ได้กำหนดให้สมาชิกแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ หรือผลประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ โดยกำหนดผลประโยชน์ให้ลงทะเบียนไว้เพียง 10 ประเภท เท่านั้น

สภาพบังคับทางกฎหมาย ประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส ที่มีทั้งโทษทางปกครอง คือ การจำกัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระยะเวลาที่กำหนด และโทษทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ส่วนประเทศอังกฤษนั้นเป็นการลงโทษ โดยสภา

ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การดำเนิน หรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นลักษณะของการลงโทษในทางวินัยมากกว่า ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีทั้งโทษในทางแพ่งและทางอาญา

เมื่อวิเคราะห์ถึงภาพรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทย และต่างประเทศแล้ว จะพบว่าประเทศไทยมีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศสมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของที่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง และสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของระยะเวลาการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2. วิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ในการป้องกันความขัดแย้งกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

2.1 ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น เป็นรูปแบบหนึ่งในการทุจริตคอร์รัปชัน โดยอาศัยการวางนโยบาย การกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดต่างๆ มารองรับ เพื่ออำนวยความสะดวกหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานที่ตน มีอำนาจในการบริหารจัดการ โดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจตนเองและพวกพ้อง การเข้ามาดำเนินธุรกิจดังกล่าวส่วนใหญ่จะไม่ได้เข้ามาในนามของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง แต่เป็นการเข้ามาในนามของบุคคลใกล้ชิด บุคคลที่มีความสัมพันธ์กันทางครอบครัว หรือบุคคลที่ไว้วางใจ โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังในการดำเนินธุรกิจดังกล่าว ซึ่งประกอบกับมีรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI เรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²² จากการวิจัยพบว่ารูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างประชาชนส่วนบุคคลและประชาชนส่วนรวมที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ การเข้ามาดำเนินธุรกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการกระทำในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและมีความสำคัญ อีกทั้ง การที่จะทราบถึงการกระทำดังกล่าวส่วนใหญ่มาจากความขัดแย้งกันเองภายในองค์กรและนำเรื่องมากล่าวหาร้องเรียนต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ แต่หากไม่มีความขัดแย้งกันภายในองค์กร หรือไม่มีเรื่องร้องเรียนย่อมไม่อาจทราบได้ว่าการกระทำในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้น ซึ่งหากปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวสะสมและเพิ่มพูนทวีความรุนแรงมากขึ้นก็ยากที่จะแก้ไขได้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีเจตนาแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่จะเข้ามาครอบงำการดำเนินการในทุกด้านเพื่อเอื้อประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง หากปัญหาดังกล่าวเกิดการขยายตัวแทรกซึมไปสู่องค์กรของรัฐในทุกองค์กร อาจส่งผลทำให้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยกลายเป็นธุรกิจการเมืองหรือธุรกิจรัฐไปโดยปริยาย

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในประเด็นเรื่องของการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของตนนั้น มีกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศไทยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นกรณีของเทศบาลตำบลห้วยข้าวกล้า ที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับธุรกิจของเอกชนที่เข้าทำสัญญากับเทศบาล โดยธุรกิจของเอกชนรายนี้เป็นของบุตรสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้วยข้าวกล้า และมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าก่อนที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลรายนี้จะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้มีกิจการในลักษณะเดียวกันกับกิจการของบุตรที่เข้ามาทำสัญญากับเทศบาล แต่ได้ยื่นคำร้องขอยกเลิกการประกอบกิจการก่อนลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล และให้บุตรยื่นคำขอประกอบกิจการแทน หรือกรณีของเทศบาลตำบลบ้านโหนด ที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้เป็นผู้เข้าทำสัญญากับทางเทศบาล ซึ่งภายหลังได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ และได้ให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการแทน หรือกรณีของเทศบาลตำบลหนองกี่ ที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้เป็นผู้เข้าทำสัญญากับทางเทศบาล ซึ่งภายหลังได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนได้รับตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล แต่ยังคงบริหารกิจการอยู่ในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล หรือกรณีของนายกเทศมนตรีตำบลรายหนึ่งใช้ชื่อญาติภรรยาในการจัดตั้ง

¹²² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), รายงานการวิจัย เรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน ก.พ., กรุงเทพมหานคร: 2546, หน้า 5-6 ถึง 5-14

ห้างหุ้นส่วน แต่ห้างหุ้นส่วนนั้นนายกเทศมนตรีตำบลรายนี้เป็นเจ้าของกิจการที่แท้จริง และได้นำกิจการดังกล่าวเข้ามาทำสัญญากับทางเทศบาล และกรณีที่อยู่อำนวยการโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่ง กระทำการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทของน้องสาวตนในการเข้าทำสัญญากับทางโรงพยาบาล

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวมีข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันในเรื่องของการนำกิจการหรือธุรกิจของตนเข้ามามีส่วนได้เสียในหน่วยงานของรัฐที่ตนมีอำนาจบริหารจัดการ ในนามของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันทางครอบครัว ญาติ หรือบุคคลใกล้ชิด โดยตนเองเป็นผู้ใช้อำนาจในการเอื้อประโยชน์ต่างๆ หรือมีการเตรียมการโดยลาออกจากตำแหน่งผู้บริหารในกิจการหรือธุรกิจ แต่ยังคงมีส่วนได้เสียในกิจการหรือธุรกิจดังกล่าวอยู่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นการใช้อำนาจของตนปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะผู้รักษาผลประโยชน์ให้แก่สาธารณะและในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจเอกชนที่มาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ถือได้ว่าเป็นบทบาทที่ขัดแย้งกัน

ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น ถือเป็นปัญหาที่สำคัญไม่เพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นปัญหาในระดับสากลทั่วโลก ที่นานาชาติต่างให้ความสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศบังคับใช้นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) (UNCAC) และให้ประเทศภาคีสมาชิกร่วมลงนาม โดยในอนุสัญญาดังกล่าวมีเนื้อหาข้อกำหนดบังคับสำหรับประเทศภาคีสมาชิกที่จะต้องจัดให้มีมาตรการในการป้องกันปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ รวมถึงยังได้กำหนดมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (International Standards for Anti-Corruption) ที่เป็นแนวทาง และมาตรการในระดับสากล ซึ่งมีเนื้อหาที่ให้ความสำคัญในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ภายนอกที่มีลักษณะต้องห้าม แนวการปฏิบัติในกรณีที่มีการเสนอให้ผลประโยชน์โดยมิชอบการใช้ข้อมูลและทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน และการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดจรรยาบรรณสากลของเจ้าหน้าที่รัฐ (International Code of Conduct for Public Officials) ซึ่งมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือผลประโยชน์ทางการเงินอันไม่สมควรสำหรับตนเองหรือสมาชิกในครอบครัว ไม่ประกอบกิจการอันมีผลประโยชน์ทางการเงิน การค้า หรือผลประโยชน์อื่นใดในตนเองเดียวกันซึ่งขัดกับตำแหน่งหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงิน การค้า และการเงิน หรือกิจการอันทำเพื่อผลตอบแทนทางการเงิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันได้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช้เงิน ทรัพย์สิน บริการ หรือข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติ

หน้าที่ หรือเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อกิจการอื่นใดอันไม่เกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่สมควร เป็นต้น

นอกจากนี้ แนวทางในการป้องกันการทุจริตในระดับสากลยังให้ความสำคัญในเรื่องการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการกำหนดไว้ในจรรยาบรรณสากลของเจ้าหน้าที่รัฐ (International Code of Conduct for Public Officials) ให้เจ้าหน้าที่รัฐแสดงหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสากลด้วย

2.2 ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเรื่องของความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมนั้น พบว่ามีปัญหาในส่วนของขอบเขตในการแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ปัญหาขอบเขตในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนดมีบทบัญญัติที่เป็นช่องว่างของกฎหมายซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ และปิดบังอำพรางข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 32 และมาตรา 39 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย โดยแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริงในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คือ วันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หรือวันที่ดำรงตำแหน่งทุกสามปี แล้วแต่กรณี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 นั้น เป็นการแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

ตามที่มีอยู่จริงในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งหมายความว่า หากเป็นการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หรือกรณีดำรงตำแหน่งทุกสามปี ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริง ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หรือวันที่ดำรงตำแหน่งทุกสามปี แล้วแต่กรณี รายการทรัพย์สินใดที่มีก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือหากได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใดให้แก่บุคคลอื่นแล้วก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ย่อมถือได้ว่ารายการทรัพย์สินนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่ต้องแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากในขณะที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น มิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของในทรัพย์สินนั้นแล้ว สำหรับปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของอาจารย์วิทยากร เชียงกูล เรื่อง นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะใช้วิธีการถ่ายโอนทรัพย์สินให้แก่บุคคลใกล้ชิด บุคคลที่มีความสัมพันธ์กันในครอบครัว หรือบุคคลที่ไว้วางใจ โดยเฉพาะการประกอบธุรกิจหรือกิจการต่างๆ ของตน ไม่ว่าจะเป็นการถือครองหุ้นส่วน หรือความเป็นเจ้าของกิจการ ก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น เมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่พบว่าบุคคลดังกล่าวได้มีธุรกิจหรือกิจการใด เนื่องจากบรรดาธุรกิจหรือกิจการทั้งหลายที่เคยถือครองนั้น ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องแสดงไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว เพราะเมื่อได้โอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในทางข้อกฎหมายย่อมไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ต้องแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ต้องแสดงรายการทรัพย์สินที่ได้มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นด้วยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น พบว่าไม่มีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินรายใดที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว โดยเฉพาะในการถือครองกิจการหรือดำเนินกิจการแทน และแม้ว่าจะมีการมอบหมายให้อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น ในการพิสูจน์ถึงความเป็นเจ้าของกิจการนั้น ก็เป็นการพิสูจน์ได้ยากกว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาดทั้งทางนิติบัญญัติและพฤตินัย หรือเป็นเพียงการโอนกรรมสิทธิ์กันทางนิติบัญญัติ แต่ยังคงมีอำนาจทางการบริหารหรือมีส่วนได้เสียกันในทางพฤตินัยอยู่

2.2.2 ปัญหาการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง

รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินใดบ้าง แต่ยังไม่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องใช้แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีรายการทรัพย์สิน 9 ประเภท และรายการหนี้สิน 4 ประเภท ที่ต้องแสดงดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4

เมื่อพิจารณาถึงรายการทรัพย์สินทั้ง 9 ประเภท และรายการหนี้สินทั้ง 4 ประเภท ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดนั้น พบว่าไม่มีการกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแสดงธุรกิจหรือกิจการหรือการถือครองหุ้นส่วนในนิติบุคคล ก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ในทางข้อกฎหมายข้อมูลดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องแสดงไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน เพราะมิใช่รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดให้ต้องแสดง และแม้ว่าแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินระบุนาฬิกาข้อมือหลัง 5 ปี ก็ตาม แต่เป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจน ซึ่งในการปฏิบัติงานผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินส่วนใหญ่จะไม่ระบุข้อมูลในส่วนนี้ หรือหลีกเลี่ยงไม่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจการที่เคยเป็นของตน ซึ่งมีความแตกต่างจากการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดให้สมาชิกของรัฐสภาแสดงข้อมูลรายได้ และผลประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ ตามประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งประมวลจรรยาบรรณของประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับของประเทศไทย แต่มีความแตกต่างกันในบางประการ กล่าวคือ ประเทศอังกฤษจะมีข้อกำหนดประเภทหนึ่ง คือ ข้อกำหนดประเภทที่ 10 “เบ็ดเตล็ด” หมายถึง ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใด ๆ ก็ตาม ที่ไม่สามารถจัดอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งของผลประโยชน์ทั้ง 9 ประเภทได้ แต่หากเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนนั้นได้ ซึ่งผลประโยชน์ในข้อเบ็ดเตล็ดนี้ที่ถือได้ว่าเป็นข้อกำหนด

ที่มีขอบเขตค่อนข้างเปิดกว้าง โดยผลประโยชน์ใดก็ตามที่ไม่สามารถจัดให้อยู่ในผลประโยชน์ ทั้ง 9 ประเภทได้ สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์นั้นในผลประโยชน์ประเภทเบ็ดเตล็ดนี้ได้ เพียงแต่ขอให้อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนเท่านั้น โดยวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนผลประโยชน์ คือ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือของสมาชิกในการปฏิบัติหน้าที่ และป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์ของสมาชิก อาจกล่าวได้ว่าในประเทศอังกฤษการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภานั้น นอกจากเป็นการแสดงความโปร่งใสและการรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตของสมาชิกแล้ว ยังถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้ออกกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์รายการที่ต้องแสดงในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แบ่งเป็น 8 ประเภทด้วยกัน ซึ่งรายละเอียดในแต่ละประเภทนั้น จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายละเอียด แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ และทรัพย์สิน ในปีปฏิทินก่อนมีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และได้มีการกำหนดให้แสดงลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่ครอบครองในปีปฏิทินก่อนในการค้าหรือธุรกิจต่าง ๆ และรายละเอียดของการดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งหมด ซึ่งดำรงอยู่ในปัจจุบัน หรือก่อนวันที่มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ ผู้ดูแล ผู้แทน ลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาของบริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือธุรกิจอื่นใด องค์กรใดๆ ที่ไม่หวังผลกำไร องค์กรแรงงาน หรือสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่น ยกเว้นตำแหน่งในองค์กรทางศาสนา สังคม หรือการเมือง รวมถึงยังได้ให้แสดงรายละเอียดของคู่สัญญา และเนื้อหาข้อตกลงเกี่ยวกับการว่าจ้างในอนาคตอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ค่อนข้างมีความครอบคลุมในรายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินที่ ให้แสดงพอสมควร รวมถึงยังเป็นการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงถึงความโปร่งใสในการเข้ามาดำรงตำแหน่งสาธารณะได้เป็นอย่างดี เนื่องจากให้ความสำคัญในเรื่องของข้อมูลต่างๆ ของทรัพย์สินในปีปฏิทินก่อนวันที่มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะช่วยให้เห็นได้ว่าก่อนที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้น ได้มีข้อมูลในทางทรัพย์สินและหนี้สินอย่างไรบ้าง และสามารถใช้อ้างอิงข้อมูลดังกล่าวเป็นฐานเพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งอยู่ และอาจใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบกรณี ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่มี

ชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือบุคคลอื่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มี วัตถุประสงค์เพื่อรักษาและสนับสนุนความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถาบันรัฐสภา และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะในความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินในการป้องกันการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าหากมีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอาจทำให้ กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือ สำคัญในการป้องกันการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ซึ่งสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเสมือนเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจ แสดงความโปร่งใส ก่อนเข้ามาใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไป เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะอย่างสูงสุด มิได้ใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ถึงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในการป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในบทที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่ากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีประเด็นปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีบทสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. บทสรุป

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินถือเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่เพียงในประเทศไทยเท่านั้น แต่ในระดับสากลยังได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในการเป็นเครื่องมือป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ได้มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการเข้ามาใช้อำนาจรัฐและรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และหลายประเทศทั่วโลกได้ออกกฎหมายใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่รัฐของแต่ละประเทศ ซึ่งจากการศึกษากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสแล้วพบว่าโดยภาพรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศฝรั่งเศสมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรณีมีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่ต้องแสดง และสภาพบังคับทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย ในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น พบว่ามีประเด็นปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาขอบเขตในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ในส่วนการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้นเป็นทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หากทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดที่มีอยู่ก่อนแต่ในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รายการทรัพย์สินและหนี้สินรายการนั้นมีใช่ของตนแล้ว ในทางข้อกฎหมาย ย่อมไม่ถือว่าเป็นรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเจตนาทุจริตจะใช้ช่องทางนี้ในการเตรียมการเพื่อใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ โดยวิธีการถ่ายโอนกิจการหรือโอนการถือครองหุ้นส่วนในธุรกิจให้แก่บุคคลอื่น ก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน เพื่อไม่ต้องแสดงการถือครองธุรกิจหรือการเป็นหุ้นส่วนในนิติบุคคลใดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งที่ตนยังคงเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการบริหารดำเนินกิจการอยู่ และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเจตนาทุจริตเข้ามาดำรงตำแหน่งแล้ว จะใช้อำนาจในการบริหารจัดการของตนเอื้อประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยการนำกิจการที่ตนได้ถ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่นแล้วเข้ามาเป็นคู่สัญญา หรือแสวงหาผลประโยชน์ในองค์กรของรัฐที่ตนมีอำนาจบริหารจัดการ จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินมีช่องว่างในทางข้อกฎหมายอันอาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเจตนาทุจริตใช้ช่องว่างนี้ในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบและหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบได้

1.2 ปัญหารายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง

ในส่วนรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดแบบรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดแบบรายการ

ทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งมีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง แบ่งเป็นรายการทรัพย์สิน 9 ประเภท และรายการหนี้สิน 4 ประเภท ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 นั้น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แจ้งข้อมูลการประกอบธุรกิจหรือกิจการใด หรือหุ้นส่วนที่เคยถือครองในนิติบุคคลใด ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่ง อีกทั้ง รายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดนั้น ไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องแสดงในเรื่องดังกล่าว มีเพียงในข้อมูลส่วนตัวของผู้มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน เท่านั้น ที่ระบุให้แจ้งข้อมูลการประกอบอาชีพย้อนหลัง 5 ปี ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่ผู้มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะไม่แจ้งข้อมูลในส่วนนี้ หรือแจ้งการประกอบอาชีพอื่นย้อนหลัง แต่ไม่แจ้งเกี่ยวกับการที่ตนเคยประกอบธุรกิจหรือกิจการใด หรือเคยเป็นหุ้นส่วนในนิติบุคคลใดย้อนหลัง ซึ่งถือเป็นวิธีการหนึ่งของการปกปิดข้อมูลเพื่อไม่ต้องถูกตรวจสอบได้

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของต่างประเทศแล้ว พบว่ากระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศนั้น มีการกำหนดประเภทของรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงมีขอบเขตค่อนข้างเปิดกว้างให้ผู้ที่มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ใช้ดุลพินิจในการแสดงความโปร่งใสทางทรัพย์สินก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง และให้ความสำคัญในรายละเอียดและข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ และทรัพย์สิน รวมถึงกิจการหรือธุรกิจต่างๆ ของผู้มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ในปีปฏิทินก่อนมีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์หลักของการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีวัตถุประสงค์เป็นการแสดงความโปร่งใส และสร้างความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ซึ่งหากพิจารณาในแต่ละประเด็นจะพบว่าปัญหาอยู่ที่เนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีช่องว่างในทางข้อกฎหมาย และไม่ครอบคลุม ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบได้

2. ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้ศึกษามีความเห็นว่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีเครื่องมือในการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักกิจการ ธุรกิจ หรือนิติบุคคล ซึ่งตนเคยมีส่วนได้เสีย หรือเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องแสดงข้อมูลการประกอบกิจการ ธุรกิจ หรือนิติบุคคลซึ่งตนเคยมีส่วนได้เสีย หรือเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 4 และเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 32/1 มาตรา 32/2 และมาตรา 40/1 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้

มาตรา 4 “เกี่ยวข้อง หมายความว่า ติดต่อยังเกี่ยวข้อง ก้าวถ่าง แทรกแซง หรือกระทำการใด ๆ ใ้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าตนมีส่วนได้เสียในกิจการ ธุรกิจ หรือนิติบุคคลนั้น”

มาตรา 32/1 “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 32 แสดงข้อมูลอันเกี่ยวกับการประกอบกิจการ ธุรกิจ หรือนิติบุคคล ที่ตนเคยมีส่วนได้เสีย หรือเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ ก่อนวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่ง ย้อนหลัง 1 ปี” มาตรา 32/2 “ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือกระทำการใด ๆ ในกิจการ ธุรกิจ หรือนิติบุคคล ที่ตนเคยมีส่วนได้เสีย หรือเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม”

มาตรา 40/1 “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 32/1 มาตรา 32/2 มาใช้บังคับกับการแสดงการยื่น การรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบความถูกต้อง และความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 39 และมาตรา 40 โดยอนุโลม”

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินที่มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบข้อมูลการประกอบกิจการ ธุรกิจ หรือนิติบุคคลซึ่งตนเคยมีส่วนได้เสีย หรือเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่ง จะมีส่วนช่วยในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม อันจะเป็นผลให้การทุจริตคอร์รัปชันลดน้อยลง

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *หลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกคิน พลกุล. (2547). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- ชานินทร์ กรีวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ธนาพรส.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หยุด แสงอุทัย. (2526). *คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดีการพิมพ์.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2553). *นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- อุดม รัฐอมฤต, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). *นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest)*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- กำชัย จงจักรพันธ์. (2558). *การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับพ.ร.บ.ป.ป.ช. มาตรา 100*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: เจริญรัตน์การพิมพ์.

- วรวิทย์ สุขบุญ. (2560). *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิจบดี ก้องเบญจกุล. (2555). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรวิทย์ สุขบุญ. (2551). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. : กรณีศึกษา นายรักเกียรติ สุขชนะ ร้ารวยผดปกติ. *เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 11*. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- อรพินท์ สฟโชคชัย และคณะ. (2543). *รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อความโปร่งใสด้านภัยทุจริต* (รายงานการวิจัย). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร.
- กัลยา สวนโพธิ์. (2556). *การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.* (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- สนิท จรอนันต์ และคณะ. (2544). *การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (รายงานการวิจัย). สำนักงาน ป.ป.ช.และมูลนิธิเอเชีย, นนทบุรี.
- ปัญญา อุดชาชน. (2549). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295* (รายงานการวิจัย). คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2557). การสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายไทย. *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 32(1), 1-20.
- เมธี ครองแก้ว. (2551). ผลประโยชน์ส่วนตนจากความสูญเสียส่วนรวม : การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 1(1), 33-51.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. การคอร์รัปชันของนักการเมือง. ใน *สุจริตฉบับพิเศษ บทความวิชาการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)*, 26-48.
- ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2560, 23 พฤษภาคม). ปัญหาการคอร์รัปชันกับสังคมไทย (The corruption and Thai social). *หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ*, สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/mwebboard/listComment.aspx?QNumber=6442&Mbrowse=9>

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2546). *ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย). สำนักงาน ก.พ., กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2560). *คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). *ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบ. (2559). *คู่มือการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล*. เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง *ชี้แจงการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน วันที่ 11-12 กรกฎาคม 2559*. นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช..
- สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบ. (2559). *คู่มือการตรวจสอบเชิงลึก*. เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง *ชี้แจงการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน วันที่ 11-12 กรกฎาคม 2559*. นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช..
- ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป้าย อึ้งภากรณ์. (2560). *คดีสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล (พ.ศ. 2543-2557)*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 95 ก ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2555
- Star. *ตำแหน่งสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้โดยการแสดงรายได้และทรัพย์สิน* แปลจาก Stolen Asset Recovery Initiative The World Bank and UNODC (ศูนย์ประสานงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ สำนักการต่างประเทศ, ผู้แปล). นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช..
- องค์การสหประชาชาติ สภายุโรป และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ. *อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม International Conventions on Crime Prevention and Suppression* แปลจาก International Conventions on Crime Prevention and Suppression (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC , Council of Europe , Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD , World Customs Organization-WCO , Internation Chamber of Commerce-ICC และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2551). *รวมมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต* แปลจาก United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC , Council of Europe , Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD , World Customs Organization-WCO , Internation Chamber of Commerce-ICC และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช., ผู้แปล).
 นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช..

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

The Ethics in Government Act 1978



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวคณิตรา พยัคกุล
วัน เดือน ปีเกิด	13 พฤษภาคม 2529
สถานที่เกิด	อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2551 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา สมัยที่ 66 ปีการศึกษา 2556
สถานที่ทำงาน	สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครราชสีมา อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ

