ความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ: ศึกษากรณีจงใจไม่ยื่น และจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินอันเป็นเท็จตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

นายเดชบดินทร์ นานันท์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2560

State Official's Criminal Liability: Study of Fails to Submit an Account Showing and Submit an Account Showing with False in Organic Act on Counter Corruption B.E.2542 (1999)

Mr. Dejbodin Nanan

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 ความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ: ศึกษากรณีจงใจไม่ยื่นและจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินอันเป็นเท็จตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ชื่อและนามสกุล นายเดชบดินทร์ นานันท์

วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช)

.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ: ศึกษากรณีจงใจไม่ยื่นและจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จตามตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ผู้ศึกษา นายเดชบดินทร์ นานันท์ **รหัสนักศึกษา** 2584001479 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดทางอาญา ในกระบวนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย เพื่อนำผลการศึกษา มาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อสรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยได้

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิธีวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ

ผลการศึกษา พบว่า การกำหนดความผิดกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ไว้ในบทบัญญัติมาตราเดียวก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบ และกรณีการกระทำจงใจในแต่ละกรณีไม่ควรที่จะใช้แค่เจตนาธรรมดาทั้งหมดจึงเห็นควรที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

คำสำคัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จงใจไม่ยื่น จงใจยื่นเท็จ

Independent Study title: State Official's Criminal Liability: Study of Fails to Submit an Account Showing and Submit an Account Showing with False in Organic Act on Counter Corruption B.E.2542 (1999)
Author: Mr. Dejbodin Nanan; **ID:** 2584001479**; Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Lawan Hornopparat, Associate Professor;
Academic year: 2017

Abstract

This independent study, namely Public Official's Criminal Liability: Study of not showing of property and debt list and related documents to National Anti-Corruption Commission (NACC) in stipulated period of time, and showing of false property and debt list and related documents to NACC or concealing the fact that should be revealed, was conducted on the purposes of study into ideas and theories on establishing criminal liability in the examining of public officials' property and debt list in foreign countries. To study of legal measures that can be used in the examining of public officials' property and debt list by making a comparison between Thai and foreign laws.To study the problems of examining of public officials' property and debt list in Thailand. To analyze the result from the mentioned studies and offering the measures of examining of Thai public officials' property and debt list.

This independent study is a quality research, is conducted by the mean of documentary research. The author researched from all related documents, existed laws, books, articles, dissertations, researches, and electronic data, in both from Thai and foreign sources.

The result shows that establishing of criminal liability of not showing of property and debt list and related documents to NACC in stipulated period of time, and showing of false property and debt list and related documents to NACC or concealing the fact that should be revealed in the same one provision cause some problems in examining. In addition, regular criminal intention should not be used in consideration in every intentional illegal act. The author recemmend amending the Organic Act on Counter Corruption to be more proper.

Keywords: State Official, Fails to Submit an Account Showing Submit An Account Showing with False

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ อย่างใกล้ชิดตลอดมา ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนนักศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ช่วยอบรมสั่งสอน อุปการะเลี้ยงดู ให้การศึกษาจนมาถึงวันนี้ได้ ตลอดทั้งภรรยาและลูก ๆ ที่คอยเป็นกำลังใจและคอยเป็นแรงกระตุ้นด้วยดีตลอดมา

เดชบดินทร์ นานันท์

ธันวาคม 2560

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

บทที่ 1 บทนำ 1

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา 9
3. กรอบแนวคิดการวิจัย 9
4. ประเด็นปัญหาการวิจัย 10
5. ขอบเขตของการศึกษา 10
6. ระเบียบวิธีวิจัย 10
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 11

บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง 12

1. ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 12
   1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ 12
   1.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 15
   1.3 ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 18
2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 22
   2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 22
   2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 28
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ 30
   3.1 ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา 32
   3.2 ทฤษฎีการลงโทษ 35

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4. หลักกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 39
4.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา 39
4.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 44
บทที่ 3 หลักกฎหมายอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย 47
1. โครงสร้างความรับผิดในทางอาญาของประเทศไทย 47
2. ระบบการดำเนินคดีอาญา ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน 50
2.1 ระบบกล่าวหา 50
2.2 ระบบไต่สวน 52
3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย 54
3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 54
3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 72
3.3 คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 75
3.4 ระเบียบ ประกาศ และมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 77
3.5 เปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย กับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส 80
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 86
1. กรณีปัญหาเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด 87
2. กรณีปัญหาเกี่ยวกับการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ 89

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 92

1. บทสรุป 92

2. ข้อเสนอแนะ 95

บรรณานุกรม 98

ประวัติผู้ศึกษา 102

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการดำเนินงานที่ไม่โปร่งใสของภาครัฐ ถือเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาของประเทศไทยเรามาเป็นเวลานาน สาเหตุสำคัญมาจากการทุจริตคอร์รัปชัน ปัจจุบันสถานการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมมีการเปลี่ยนแปลง และมีวิวัฒนาการไปตามบริบทของสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ในทำนองเดียวกัน ความซับซ้อนและความรุนแรงของผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันต่อสังคมก็จะมีระดับสูงขึ้นตามสัดส่วนของความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่กล่าวข้างต้น สำหรับประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองลักษณะล้าหลัง และอยู่ภายใต้การครอบงำของโครงสร้างผลประโยชน์เฉพาะบุคคล (private interests) รวมถึงสายสัมพันธ์ในครอบครัว และพรรคพวกหรือพวกพ้องในระดับสูง ความรุนแรง และผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันต่อการจัดระเบียบสังคม (social orders) ยิ่งมีมากขึ้น แต่เดิมเคยมีความเชื่อ และข้อโต้แย้งว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ และสังคมมนุษย์ คอร์รัปชัน จึงไม่ใช่สิ่งที่เลวร้ายเสียทีเดียว แต่เป็นสิ่งจำเป็นที่เกิดขึ้นควบคู่กับกระบวนการพัฒนาของสังคมนั่น คือ คอร์รัปชันเป็นสิ่งที่พอรับได้ (acceptable) ถ้ามีผลประโยชน์ และคุณูปการในด้านอื่น อย่างไรก็ดีความเชื่อดังกล่าวถูกลบล้างอย่างสิ้นเชิง เมื่อหลักฐาน และข้อมูลทางประวัติศาสตร์สังคมที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายของสังคม[1]

จากการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน หรือ CPI (Corruption Perceptions Index) ประจำปี 2558 ประเทศไทยได้ คะแนน 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 76 จากการจัดอันดับทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลก โดยประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 3 จาก 9 ประเทศในกลุ่มอาเซียน และประจำปี 2559 ประเทศไทยได้คะแนน 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 101 จากจำนวน 176 ประเทศ อยู่อันดับที่ 6 จาก 10 ประเทศ ในภูมิภาคอาเซียน รองจากสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งคนไทยจำนวนมากได้แสดง

---

[1] โกวิทย์ กังสนันท์, "การทุจริตคอร์รัปชันในทัศนะทางการเมือง", *จุลสารสำนักงาน ป.ป.ช. สุจริต* 13 (48), (กรกฎาคม – กันยายน 2556): หน้า 39

ความรู้สึกไม่พอใจต่อการทุจริต คอร์รัปชัน และแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชัน การที่คนในสังคมตื่นตัวต่อปัญหาร่วมกันเช่นนี้ เป็นสัญญาณที่ดีว่าประเทศไทยได้นำพลังร่วมของคนในสังคมมาผลักดันการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นวาระแห่งชาติที่แท้จริง รวมถึงการไม่ยอมรับการโกงทุกรูปแบบและไม่ให้คนโกงมีที่ยืนในสังคม และมีการกลั่นกรอง และตรวจสอบผู้บริหารประเทศให้ทำงานด้วยความรับผิดชอบและโปร่งใส นึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง[2]

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีแนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตลอดมา นับตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็มีกฎหมายที่ชื่อพระไอยการอาญาหลวง พ.ศ. 1895[3] โดยได้กำหนดให้มีบทลงโทษข้าราชการที่กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบไว้ 10 สถาน จากนั้นก็มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่บัญญัติเพื่อเป็นมาตรการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็เป็นมาตรการหนึ่งตามแนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีการบัญญัติครั้งแรกในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) โดยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งสำคัญ รวมทั้งข้าราชการการเมืองคือรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งบัญชีดังกล่าวจะถูกปิดผนึกไว้และไม่มีการตรวจสอบความถูกต้อง จะเปิดก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏต่อคณะกรรมการ หรือมีผู้ร้องเรียนว่าบุคคลดังกล่าวร่ำรวยผิดปกติ และคณะกรรมการเห็นว่ามีมูล จึงจะทำการตรวจสอบ สำหรับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของนักการเมือง ทั้งสมาชิกรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2538 ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 มีการเปลี่ยนแปลงหลักการหลายประการที่สำคัญ คือ มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชี ฯ และบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ถ้าผู้มีหน้าที่ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือยื่นเท็จ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี โดยได้กำหนดให้มีวิธีการตรวจสอบ และองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐที่เป็นอิสระ มีการตรวจสอบที่รัดกุมขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการทุจริต และประพฤติมิชอบของภาครัฐและองค์กรทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพขึ้น

---

[2] ดัชนีคอร์รัปชัน CPI ปี 59, ค้นคืน 26 มกราคม 2560, จาก http://mgronline.com./asp-bin/printNews.aspx?NewsID=9600000008278

[3] สุรีย์ ขวัญบัว, *การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*, สถาบันพระปกเกล้า

โดยกำหนดให้มี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 9 คน กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และก็ได้มีการบัญญัติไว้คล้ายกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 เว้นแต่เรื่องการเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณะ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ให้เปิดเผยบัญชีฯ ของ ส.ส. และส.ว ด้วย และให้คดีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯหรือยื่นเท็จไปอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเพิ่มโทษห้ามดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2560 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจกำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยกำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยยื่นใน 3 กรณี ดังนี้ (1) เข้ารับตำแหน่ง ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (2) พ้นจากตำแหน่ง ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (3) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี และต้องยื่นตามจริงด้วย กล่าวคือ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบต้องไม่ยื่นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐซึ่งกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้รัดกุมและตรวจสอบได้จริง[4] ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้ได้ผลมาแล้วในหลายประเทศ

---

[4] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 339

เจตนารมณ์ของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและป้องกันการทุจริตโดยมีวัตถุประสงค์[5] คือ

1) เพื่อสร้างความโปร่งใสแก่ระบบราชการและการเมือง และเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดขึ้น

2) เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมีโอกาสใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต

3) เป็นมาตรการเสริมการปราบปรามการทุจริต เพราะวัตถุประสงค์หลักของการทุจริตคือ ต้องการทรัพย์สิน

ซึ่งการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดังนี้

1) การตรวจสอบครั้งแรก คือ การตรวจสอบกรณีเข้ารับตำแหน่ง ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับรอเปรียบเทียบกับบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือ พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

2) การตรวจสอบครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 คือ การตรวจสอบกรณีพ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ยื่นตอนเข้ารับตำแหน่ง มาเปรียบเทียบกับบัญชี และเอกสารประกอบที่ยื่นครั้งที่ 2 และ ครั้งที่ 3 เพื่อดูว่ามีทรัพย์สิน และหนี้สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่[6]

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า

1) ตามกฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์ และหนี้สิน และเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในกำหนด 30 วันนับตั้งแต่วันที่มีหน้าที่ยื่น แต่ไม่ได้มีบทลงโทษกำหนดไว้ สำหรับกรณียื่นเกินกำหนดระยะเวลา โดยบทลงโทษจะไปยึดโยงอยู่กับกรณีจงใจให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาว่าถือเป็นเหตุจงใจหรือไม่จึงจะมีบทลงโทษ จากการเก็บข้อมูลปรากฏว่าผู้ยื่นบัญชีฯ เป็นจำนวนมากยื่นเกินกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมากถึง 1,700 วัน จากกรณีดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ามาตรการในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

---

[5] วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.,* กรุงเทพ ฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558, หน้า 3

[6] อธิคม อินทุภูติ, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 10

และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ยังมีข้อบกพร่อง และยังมีช่องว่าง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เป็นผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร จึงทำให้ไม่สามารถที่จะคัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นคนดี โปร่งใส และซื่อสัตย์ ได้เท่าที่ควร

ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า คำว่า “จงใจ” ให้ถือเพียงแค่เจตนาธรรมดาเท่านั้น กล่าวคือ รู้ว่าตนเป็นบุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แล้วไม่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ถือว่าผิดแล้ว

2) กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นด้วยความเป็นจริงด้วย กล่าวคือ ต้องไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งการกระทำดังกล่าวผู้ยื่นต้องกระทำด้วยความ “จงใจ” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยตีความคำว่า “จงใจ” หมายความถึง การรู้ว่าตนมีทรัพย์หรือหนี้สินใดอยู่แล้วไม่แจ้งก็ถือว่าเป็นการจงใจแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการกระทำความผิดในส่วนนี้ควรที่จะต้องแยกเป็นอีกมาตรา และควรพิจารณาว่าการกระทำโดย “จงใจ” นั้น ผู้ยื่นจะต้องมีเจตนาพิเศษที่จะกระทำการทุจริตเมื่อเข้ารับตำแหน่ง หรือเพื่อปกปิดสิ่งที่ได้มาจากการกระทำดังกล่าวด้วยซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าน่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถที่จะคัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นคนดี โปร่งใส และซื่อสัตย์ได้พอสมควร และการที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำความผิด กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์ และหนี้สิน และเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กำหนดกับการกระทำความผิดกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ไว้ในมาตราเดียวกันเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวบทเดียวกันนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ก่อให้เกิดปัญหาว่าเมื่อมีกรณีผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินโดยไม่ยื่นเอกสารประกอบ หรือยื่นเอกสารประกอบบางส่วน โดยไม่ยื่นเอกสารซึ่งมีนัยสำคัญในการตรวจสอบ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ โดยเมื่อดำเนินคดีกรณีจงใจไม่ยื่นตามกรณีข้างต้นแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินคดีกรณียื่นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบได้เนื่องจากเป็นการกระทำกรรมเดียวกันกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ ผู้ศึกษาจะขอยกตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลประกอบการพิจารณากรณี ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2544 นายประยุทธ มหากิจศิริ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “จงใจ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 เป็นเพียงเจตนาธรรมดาที่พิจารณาเพียงว่าผู้ถูกร้องรู้ว่ามีทรัพย์สินดังกล่าวอยู่หรือไม่ เพียงผู้ถูกร้องรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำต้องมีเจตนาพิเศษ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ต้องการให้ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีอย่างถูกต้องเท่านั้น ส่วนเรื่องการทุจริตเป็นเรื่องของรัฐธรรมมาตรา 294

ข้อสังเกต จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้วางหลักกฎหมายว่า คำว่า “จงใจ” เป็นเพียงเจตนาธรรมดาเพียงแค่รู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำต้องมีเจตนาพิเศษ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2544 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า แม้คำว่า “จงใจ” ไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยเจตนาพิเศษ หรือมุ่งประสงค์เป็นพิเศษตามที่ได้ให้ความหมายแล้วก็ตาม แต่การใช้คำว่า “จงใจ” นำหน้าข้อความว่า “การยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ” นั้นย่อมมีความหมายว่ารัฐธรรมนูญประสงค์เน้นว่าผู้ยื่นบัญชีต้องรู้สำนึกที่แน่ชัดพอสมควร และจำต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดแจ้งหรือปราศจากข้อสงสัยอันสมควรมาแสดง ในกรณีที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดแจ้ง หรือยังเป็นที่สงสัยอยู่ จึงไม่ควรวินิจฉัยให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกร้อง

รัฐธรรมนูญมาตรา 295 เป็นมาตรการบังคับทางการเมืองที่มีความรุนแรง ดังนั้นการพิจารณาเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกร้องจึงต้องพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด การที่จะเป็นความผิดกรณียื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบผู้กระทำต้องรู้ชัดแจ้งถึงความมีอยู่จริงไม่ใช่ควรจะรู้ถึงความมีอยู่ของทรัพย์สิน เพราะผู้กระทำต้องมีเจตนาที่จะแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ให้ผิดแผกแตกต่างไปจากความเป็นจริงหรือรู้ชัดแจ้งว่ามีทรัพย์สิน ฯ อยู่เพียงใดโดยมีเจตนาไม่แสดงรายการทรัพย์สินฯ หรือแสดงไม่ครบถ้วน จึงจะเป็นความผิดกรณีดังกล่าว

ข้อสังเกต จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้วางหลักกฎหมายเพิ่มเติมว่าการใช้คำว่า “จงใจ” นำหน้าข้อความว่า “การยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ” นั้นย่อมมีความหมายว่ารัฐธรรมนูญประสงค์เน้นว่าผู้ยื่นบัญชีต้องรู้สำนึกที่แน่ชัดพอสมควร และจำต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดแจ้งหรือปราศจากข้อสงสัยอันสมควรมาแสดง ในกรณีที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดแจ้งหรือยังเป็นที่สงสัยอยู่จึงไม่ควรวินิจฉัยให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกร้อง ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลในส่วนของต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดแจ้ง หรือปราศจากข้อสงสัยในกรณีการยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ แต่ในส่วนของส่วนของการวินิจฉัยว่า การจงใจเป็นเพียงแค่เจตนาธรรมดา ไม่จำต้อง

ประกอบด้วยเจตนาพิเศษ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรจะต้องใช้เจตนาพิเศษในการพิจารณากรณีการยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

คำพิพากษาศาลฎีกาฯ คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2555 นางสาวชินณิชา วงศ์สวัสดิ์ผู้คัดค้าน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ เป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตเพิ่มขึ้น รัฐมีหน้าที่ตรวจสอบว่า บุคคลดังกล่าวกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า บุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศมีความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นที่ไว้วางใจให้ดำเนินการบริหารประเทศแทนประชาชนต่อไป

ผู้คัดค้านดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นบุคคลสาธารณะจะต้องแสดงความโปร่งใสในการเข้าทำงานรับใช้บ้านเมือง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 261 ให้เปิดเผยบัญชีฯ ให้สาธารณชนทราบ เพื่อให้ภาคประชาชนมีส่วนตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว ผู้คัดค้านรู้ถึงหนี้สินกู้ยืมจำนวน 100 ล้านบาท ซึ่งมีอยู่จริงในวันเข้ารับตำแหน่ง การที่ผู้คัดค้านไม่แสดงรายการหนี้สินดังกล่าวจึงเป็นไป โดยสำนึกจึงถือว่าปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ข้อสังเกต จากคำพิพากษาของศาลฎีกาฯ ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ เป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตเพิ่มขึ้น รัฐมีหน้าที่ตรวจสอบว่า บุคคลดังกล่าวกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา เพื่อเป็นหลักประกัน แก่ประชาชนว่า บุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศมีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นที่ไว้วางใจให้ดำเนินการบริหารประเทศแทนประชาชนต่อไป

คำพิพากษาศาลฎีกาฯ คดีหมายเลขแดงที่ อม.183/2560 นางณัฐญา หิรัญคำ หรือบุตรโตนผู้คัดค้าน ผู้คัดค้านยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้ร้องกรณีเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและไม่ยื่นเอกสารประกอบ เป็นเหตุให้ผู้ร้องไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้คัดค้านได้ มีผลเท่ากับไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อผู้ร้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้านชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่ผู้คัดค้านเพิกเฉย พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้คัดค้านไม่ใส่ใจต่อการยื่นบัญชี

แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อผู้ร้องให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องปฏิบัติอันเป็นมาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เกิดการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ พิพากษาว่า ผู้คัดค้าน จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อผู้ร้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

ข้อสังเกต จากคำพิพากษาศาลฎีกาฯ จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวนั้นผู้คัดค้านได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว แต่ไม่ได้ยื่นเอกสารประกอบเป็นเหตุให้ผู้ร้องไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้คัดค้านได้ มีผลเท่ากับไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้ร้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ปัญหาคือ กรณีดังกล่าว ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบกรณีจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ยื่นเป็นอีกคดีได้ หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า ไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบเพื่อดำเนินคดีกรณี ดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นการกระทำกรรมเดียวกันกับกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ ซึ่งบุคคลจะถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันสองครั้งไม่ได้ จากกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวควรที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบกรณีจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเพื่อจะได้ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบถึงเจตนาอันแท้จริงของผู้ยื่นว่าเหตุใดจึงไม่ยื่นเอกสารประกอบ เนื่องจากกรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งเตือนหลายครั้งก่อนดำเนินคดี ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบที่ถือว่ามีประสิทธิภาพและน่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถที่จะคัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นคนดี โปร่งใส และซื่อสัตย์ ได้พอสมควร

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาว่ามาตรการในการตรวจสอบใดที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสมาศึกษาเปรียบเทียบ โดยในชั้นนี้ผู้วิจัยจะศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ กรณียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และการกำหนดความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงาน หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และ

ให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ โดยถือเป็นมาตรการที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ โดยจะทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย ได้ผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดทางอาญาในกระบวนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของระบบ และกลไกการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

2.4 เพื่อนำผลการศึกษา และเปรียบเทียบมาวิเคราะห์ให้ได้ข้อสรุปและเสนอแนะมาตรการการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยได้

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการใช้มาตรการการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจงใจไม่ยื่น และจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินอันเป็นเท็จ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยคำว่า “จงใจ” ในสองกรณีดังกล่าวจะต้องมีเจตนาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีจงใจไม่ยื่นควรใช้เจตนาธรรมดา ส่วนกรณีจงใจยื่นเท็จ ควรใช้เจตนาพิเศษ และการกระทำความผิดทั้งสองกรณีไม่ควรที่จะบัญญัติไว้อยู่ในบทมาตราเดียวกัน

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

4.1 ศึกษาสภาพปัญหาของระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย สามารถใช้ตรวจสอบ และคัดกรองผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วหรือไม่

4.2 เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

4.3 เพื่อศึกษาถึงการกำหนดความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

4.4 เพื่อศึกษาถึงการกำหนดความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

5. ขอบเขตการวิจัย

โดยศึกษาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน รวมทั้งกฎ ระเบียบ ประกาศ และมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน รวมทั้งวิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน 2003 ของสหประชาชาติ

6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามกฎหมายต่างประเทศ

7.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของประเทศไทย และในต่างประเทศ

7.3 ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ของระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินในประเทศไทย

7.4 สามารถนำผลการศึกษาเปรียบเทียบไปสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการที่ได้มาเหมาะสม และแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทที่ 2
ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

การทุจริตซึ่งเกิดขึ้นในทุกสังคมของโลกทำให้แต่ละประเทศคิดค้นมาตรการในการที่จะป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ซึ่งแต่ละประเทศได้นำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ตามแต่สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎี เพื่อให้ทราบถึงระบบ และกลไกที่จะนำมาปรับใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

1. ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ

วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา คือ มุ่งคุ้มครองส่วนได้เสียของสังคมให้พ้นจากการประทุษร้ายต่าง ๆ กฎหมายอาญา จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และความมุ่งหมายของกฎหมายอาญานั้นมีความมุ่งหมาย ในอันที่จะคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมให้พ้นจากการประทุษร้าย โดยอาศัยการลงโทษเป็นมาตรการสำคัญ รัฐมีเหตุผลและความชอบธรรมในการใช้อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดโดยประกอบกับเหตุผลหลัก ๆ 3 ประการ คือ (1) หลักความยุติธรรม (2) หลักป้องกันสังคม (3) หลักผสมระหว่างหลักความยุติธรรมและหลักป้องกันสังคม โดยการใช้อำนาจลงโทษของรัฐนั้นต้องอยู่ในข้อจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย[1] ดังนี้

1) โทษนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย

2) ในความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษขั้นสูงไว้ รัฐจะลงโทษผู้กระทำความผิดเกินกว่านั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุเพิ่มโทษตามกฎหมาย

---

[1] ภาณินี กิจพ่อค้า และณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, "ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายอาญาและอาชญาวิทยา", ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6*, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557, หน้า 1-17 – 1-18

3) ในความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษขั้นต่ำไว้ รัฐจะลงโทษผู้กระทำความผิดต่ำกว่านั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุลดโทษตามกฎหมาย

4) ในความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษขั้นต่ำไว้และขั้นสูงไว้ รัฐมีอำนาจลงโทษได้ตามที่เห็นสมควรในระหว่างโทษขั้นต่ำและขั้นสูงนั้น

หลักกฎหมายอาญาตามแนวคิดของซีซาร์เบ็คคาร์เรีย (Cesare Beccaria)[2] นักคิด นักกฎหมาย และนักปรัชญาด้านกฎหมายอาญาคนสำคัญชาวอิตาลีในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้เสนอแนวคิดที่เป็นการวางรากฐานกฎหมายอาญาไว้ว่าการที่รัฐสามารถออกกฎหมาย กำหนดการกระทำใดที่รัฐห้ามมิให้กระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวมได้นั้น เนื่องมาจาก "ทฤษฎีสัญญาประชาคม" (Social Contract Theory) ที่ประชาชนยินยอมพร้อมในกันยกอำนาจของตนให้กับรัฐ เพื่อให้รัฐเป็นตัวแทนของตนในการทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ประชาชนจึงต้องยินยอมที่จะจำกัดเสรีภาพของตนเองบางประการ โดยให้สัญญาว่าจะไม่กระทำการบางอย่าง หรืออาจต้องกระทำการบางอย่างที่จำเป็นต่อการรักษาความสงบของสังคมส่วนรวม เสรีภาพที่ประชาชนยอมเสียสละนี้รัฐได้บัญญัติออกมาเป็นสิ่งที่เรียกว่า "กฎหมาย" เพื่อกำหนดสิ่งที่ห้ามกระทำ และสิ่งที่บังคับให้กระทำหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษ รัฐจึงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายเพื่อกำหนดข้อห้ามเพื่อควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมไว้ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ

สัญญาประชาคม (Social contract) ที่เบ็คคาร์เรีย อธิบายไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญา มีหลักการสำคัญคือ

1) ถ้าประชาชนดำรงชีวิตอยู่โดยไม่มีรัฐ ผลประโยชน์ของประชาชนก็จะประสบปัญหาความขัดแย้งไม่มีที่สิ้นสุดแล้วประชาชนจะไม่มีความมั่นคงปลอดภัย และไม่มีความสุขเลยแม้แต่น้อย

2) เมื่อเป็นดังนั้น ประชาชนจึงยินยอมพร้อมใจมอบเสรีภาพบางส่วนของตนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยและความสุขโดยส่วนรวมผลก็คือ ประชาชนต้องยินยอมให้สัญญาว่าตนเองจะต้องไม่กระทำการบางอย่าง และจะกระทำการบางอย่างข้อสัญญา ดังกล่าวนี้ก็คือ กฎหมาย (Laws) เอง

ด้วยเหตุที่ Beccaria ยกสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้สูงสุด จึงไม่เห็นด้วยกับการละเมิดสิทธิของมนุษย์โดยรัฐ ดังจะเห็นได้ว่า Beccaria ไม่เห็นด้วยกับการลงโทษประหารชีวิต

---

[2] ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, "ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา", ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 2,* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557, หน้า 2-10 – 2-11

ด้วยเหตุผลที่ว่า (1) รัฐไม่มีสิทธิที่จะเอาชีวิตหรือทำลายชีวิตของพลเมือง และ (2) การประหารชีวิตไม่ใช่วิธีที่เป็นประโยชน์ หรือจำเป็น ในรูปแบบของการลงโทษ แต่รัฐถือเป็นผู้บริหารจัดการกำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติของประชาชนพลเมืองในการอยู่ร่วมกัน เมื่อประชาชนกระทำการผิดกฎหมายที่ ถือว่าเป็นอาชญากรรมต่อสังคม รัฐก็จะต้องจับกุมผู้นั้นมาลงโทษ แต่โทษ หรือการลงโทษที่รัฐพึงใช้กับผู้กระทำผิดในทัศนะของ Beccaria โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) การลงโทษ หรือการที่ผู้กระทำผิดจะต้องได้รับโทษ จะต้องมีความผิดแน่นอน (Certainty หรือ Probability Of Punishment) กล่าวคือ ใครก็ตามที่ทำผิดจะต้องถูกลงโทษแน่นอน

2) การลงโทษมิใช่เพื่อเป็นการแก้แค้นของรัฐหรือสังคม แต่เป็นการป้องปรามไม่ให้คนอื่นที่ยังไม่ได้ทำความผิดทำเช่นนั้นอีก กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การลงโทษต้องการให้มีผลในทางป้องปราม (Determent effect)

3) ขนาดหรือระดับของการลงโทษ จะต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมตามความร้ายแรงหรือความรุนแรงของการทำผิด

4) การลงโทษจะต้องรวดเร็วเพื่อให้เกิดผลในการป้องปรามอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ

5) การลงโทษผู้ทำผิดก็เพื่อให้สังคมดีขึ้นไม่ใช่เพื่อเป็นการล้างแค้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การลงโทษก็ เพื่อป้องปรามไม่ให้คนอื่นทำผิด และป้องกันไม่ให้คนที่เคยทำผิดแล้วทำผิดซ้ำอีก

แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายที่จะใช้เพื่อความป้องกันสังคม และภยันตรายต่าง ๆ เพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย แต่ก็มิใช่ว่ารัฐจะสามารถกำหนดกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายอาญาได้ตามใจชอบ การที่รัฐจะกำหนดว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดอาญามีความเกี่ยวข้องกับหลักศีลธรรม จารีตประเพณี และความคิดเห็นของสังคมโดยรวมที่นำเสนอผ่านทางตัวแทนของประชาชนที่ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย (สส.,สว.) และแม้ว่าจะอาศัยหลักศีลธรรมและจารีตประเพณีมาเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมาย แต่การกระทำบางอย่างที่ถึงแม้ว่าจะผิดศีลธรรมหรือจารีตประเพณี มากมายเพียงใด แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องผิดกฎหมายอาญาเสมอไป เช่น การพูดเท็จถือ ว่าผิดศีลธรรม แต่ถือว่าผิดกฎหมายอาญาจนกว่าจะมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ศาสตราจารย์ เอช แอล เอ ฮาร์ต (H.L.A. Hart) แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ได้นำแนวคิดเสรีนิยมของ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) ที่เขียนไว้ในหนังสือชื่อ On Liberty มาอธิบาย โดยศาสตราจารย์ ฮาร์ต ได้หยิบยกคำกล่าวของมิลล์ มากล่าวอ้างในหนังสือของตนเองชื่อ Law, Liberty and Morality ไว้ดังนี้

"...เหตุผลในการ ใช้อำนาจเหนือบุคคลในสังคม ที่เจริญแล้วมีอยู่เพียงประการเดียวเท่านั้น คือ เพื่อป้องกันภัยอันจะเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น..." การที่จะใช้อำนาจโดยอ้างเหตุว่า *"...เพื่อให้กายและใจของบุคคลนั้นดีขึ้น ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ บุคคลไม่อาจที่จะถูกบังคับโดยชอบธรรมให้กระทำหรือละเว้นกระทำโดยอ้างว่าจะทำให้เขาดีขึ้น หรือจะทำให้เขามีความสุขขึ้น หรือในสายตาของผู้อื่นการกระทำหรือละเว้นการกระทำ จะทำให้บุคคลนั้นฉลาดหรือถูกต้องขึ้น..."*[3]

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแนวคิดของจอห์น สจ๊วต มิลล์ ยึดถือหลักการป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น เป็นหลักในการพิจารณาว่ารัฐควรจะกำหนดกฎหมายอาญามาบังคับควบคุมการกระทำนั้นหรือไม่เพียงใด กล่าวได้ว่า การมีกฎหมายอาญานี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่อาจเป็น "ภยันตรายต่อผู้อื่น" (harm to others) และนำหลักการนี้มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาว่าการกระทำลักษณะอย่างไรควรเป็นความผิดอาญา

แต่กรณีที่เราจะถือเอาหลักการเป็นภยันตรายต่อผู้อื่น เท่ากับว่าเราปฏิเสธหลัก "ความยินยอมไม่ยกเว้นความผิด" เพราะหากเราถือว่าผู้ถูกกระทำผิดยินยอม การกระทำของผู้กระทำก็ไม่เป็นภัยต่อผู้ถูกกระทำผิดอีกต่อไป อย่างไรก็ดี การที่เราจะถือว่าการกระทำที่ได้รับความยินยอมนั้นไม่เป็นความผิดจะถูกต้องหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่นักกฎหมายต้องพิจารณาต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในการกำหนดการกระทำใดว่าควรเป็นความผิดอาญา และรัฐนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายอาญาเพื่อคุ้มครองป้องกันสังคม รัฐอาศัยหลักการป้องกันภยันตรายต่อผู้อื่น (harm to others) มาใช้ในสนับสนุนการบัญญัติกฎหมายอาญา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดโทษในทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นมาตรการที่จะยับยั้งป้องกันการกระทำความผิดนั้นขึ้นอีกโดยผู้ก่อเหตุเดิมหรือผู้ก่อเหตุขึ้นใหม่ โดยจะทำให้รู้สึกเกรงกลัวต่อโทษ

1.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการที่ก่อตั้งขึ้นจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 18 โดยนักปรัชญาที่มีชื่อเสียง คือ มองเตสกิเออร์ (Montesqieu) แนวคิดที่ว่าอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย ในการใช้กฎหมาย ในการตีความ

---

[3] H.L.A. Hart, Law, Liberty and Morality. (California: Stanford University Press, reprinted, 1965, p4 อ้างใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1,* (พิมพ์ครั้งที่ 9), กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตย์สภา, 2549, หน้า 3

กฎหมายรวมกันอยู่ในองค์กรใดองค์กรเดียวประชาชนไม่มีทางมีสิทธิเสรีภาพได้ แต่ถ้าอำนาจนั้นอยู่ในองค์กรซึ่งต่างกันอำนาจจะหยุดยั้งการใช้อำนาจ นี่จึงเป็นที่มาของสิ่งที่เรียกว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจก็ย่อมมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะนักการเมือง ที่อาสาสมัครเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือข้าราชการระดับสูงซึ่งใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ซึ่งความคิดดังกล่าวคนเขียนรัฐธรรมนูญอเมริกาได้ใส่ความคิดนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ในรัฐธรรมนูญ ปี 1787 และยังใช้มาถึงปัจจุบัน และแนวคิดดังกล่าวยังปรากฏอยู่ใน คำประกาศสิทธิมนุษย์และพลเมือง ปี 1789 ในการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสในปี 1789

หลักการดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวด้วย โดยมีเจตนารมณ์ในการทำให้การเมืองการปกครองมีความสุจริต ซึ่งเจตนารมณ์ข้อนี้รัฐธรรมนูญ ปี 2550 ก็เดินตามซึ่งมีมาตรการที่จะทำให้การเมืองการปกครองมีความสุจริตหลัก ๆ อยู่ 3 ข้อ คือ (1) การป้องกันการซื้อเสียง (2) การป้องกันการทุจริต (3) การปราบปรามการทุจริตและประพฤติไม่ชอบ โดยรัฐธรรมนูญปี 50 ทำให้ชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องจริยธรรม

หลักการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ[4] ประกอบไปด้วย 3 หลักการ คือ

1) หลักนิติรัฐ (Legal State)

2) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

1.2.1 หลักการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในระบอบประชาธิปไตย จึงมีความจำเป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้การควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีและมีประสิทธิภาพสามารถบรรลุผลได้ต้องมีลักษณะ ดังนี้

1) ระบบขององค์กร และกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรมีระบบที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วถึงอย่างแท้จริง

---

[4] ประพันธ์ ทรัพย์แสง, *การถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐและการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* รพี 49 คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 58, กรุงเทพ ฯ: สำนักอบรมศึกษาแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2549, หน้า 204

2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้น ต้องสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้ได้

3) องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุม ต้องมีลักษณะเป็นอิสระในการตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นต้องถูกต้องตรวจสอบได้

4) เมื่อระบบตรวจสอบได้รับการปรับปรุงระบบ ก็ต้องปรับปรุงกลไกที่ประชาชนสามารถจะใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้ โดยกว้างขวางขึ้น ให้ประชาชนส่วนร่วมในการตรวจสอบ อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2.2 ลักษณะของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ[5]

1) การควบคุมแบบป้องกัน หมายความว่า ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะได้วินิจฉัยสั่งการหรือก่อนมี “การกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง หมายถึงการกระทำในทางกฎหมาย หรือการวินิจฉัยสั่งการทั้งหลายทั้งปวงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนก็ตาม การควบคุมแบบป้องกันเป็นการควบคุมที่ช่วยเสริมการควบคุมโดยทางศาล ข้อสำคัญก็คือ การโต้แย้งคัดค้านก่อนจะมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัย

2) การควบคุมแบบแก้ไข หมายถึง กรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นออกไปแล้ว ไปกระทบสิทธิของประชาชนเมื่อประชาชนเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่มีคำสั่งชี้ขาดว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องถูกยกเลิกเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยองค์กรควบคุมแบบแก้ไข มี 3 องค์กร คือ (1) การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร (2) การควบคุมการใช้อำนาจรัฐฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร เช่น การควบคุมโดยองร์กรทางการเมืองโดยรัฐสภา การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการควบคุมโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. (3) การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐโดยศาล

มาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาตรการหนึ่งที่สำคัญ คือ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก่อนจะลงมือทำหน้าที่ รัฐธรรมนูญ ปี 2540 และ 2550 มีมาตรการป้องกันการทุจริต คือการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ครั้ง คือ ภายในสามสิบวันนับแต่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และ

---

[5] โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง”, *วารสารนิติศาสตร์,* 1, 2524, หน้า 38-86

พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ใครไม่แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 5 ปี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2560 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีฯ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราบการทุจริต

โดยสรุปมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมาตรการในการแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญ

1.3 ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

จากผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน หรือ CPI (Corruption Perceptions Index) ประจำปี 2558 ประเทศไทยได้คะแนน 38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 76 จากการจัดอันดับทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลก โดยประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 3 จาก 9 ประเทศ ในกลุ่มอาเซียน และประจำปี 2559 ประเทศไทยได้คะแนน 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 101 จากจำนวน 176 ประเทศ อยู่อันดับที่ 6 จาก 10 ประเทศ ในภูมิภาคอาเซียน รองจากสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งคนไทยจำนวนมากได้แสดงความรู้สึกไม่พอใจ ต่อการทุจริต คอร์รัปชัน และแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชัน การที่คนในสังคมตื่นตัวต่อปัญหาร่วมกันเช่นนี้เป็นสัญญาณที่ดีว่าประเทศไทยได้นำพลังร่วมของคนในสังคมมาผลักดันการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นวาระแห่งชาติที่แท้จริง รวมถึงการไม่ยอมรับการโกงทุกรูปแบบ และไม่ให้คนโกงมีที่ยืนในสังคม และมีการกลั่นกรองและตรวจสอบผู้บริหารประเทศให้ทำงานด้วยความรับผิดชอบ และโปร่งใส นึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง[6]

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีแนวคิดในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตลอดมา นับตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็มีกฎหมายที่ชื่อพระไอยการอาญาหลวง พ.ศ. 1895[7] โดยได้กำหนดให้มีบทลงโทษข้าราชการที่กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบไว้ 10 สถาน จากนั้นก็มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่บัญญัติ เพื่อเป็นมาตรการป้องปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ

---

[6] ดัชนีคอร์รัชัน CPI ปี 59, 26 มกราคม 2560, หน้า 1

[7] สุรีย์ ขวัญบัว, “การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน”, หน้า 1

โดยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินก็เป็นมาตรการหนึ่งตามแนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีการบัญญัติครั้งแรกในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) โดยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งสำคัญรวมทั้งข้าราชการการเมืองคือรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งบัญชีดังกล่าวจะถูกปิดผนึกไว้และไม่มีการตรวจสอบความถูกต้อง จะเปิดก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏต่อคณะกรรมการ หรือมีผู้ร้องเรียนว่าบุคคลดังกล่าวร่ำรวยผิดปกติและคณะกรรมการเห็นว่ามีมูล จึงจะทำการตรวจสอบ สำหรับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองทั้งสมาชิกรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2538

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 มีการเปลี่ยนแปลงหลักการหลายประการที่สำคัญ คือ มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีฯ และบัญชี ฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ถ้าผู้มีหน้าที่ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือยื่นเท็จ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี โดยได้กำหนดให้มีวิธีการตรวจสอบ และองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐที่เป็นอิสระ มีการตรวจสอบที่รัดกุมขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐและองค์กรทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดยกำหนดให้มี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 9 คน กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และก็ได้มีการบัญญัติไว้คล้ายกันในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 เว้นแต่เรื่องการเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณะ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ให้เปิดเผยบัญชีฯ ของ ส.ส. และส.ว ด้วย และให้คดีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯหรือยื่นเท็จไปอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเพิ่มโทษห้ามดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองอีกด้วย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2560 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ และอำนาจกำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีฯ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคล ดังกล่าว

โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยยื่นใน 3 กรณี ดังนี้ (1) เข้ารับตำแหน่ง ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (2) พ้นจากตำแหน่ง ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (3) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี และต้องยื่นตามจริงด้วย กล่าวคือ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต้องไม่ยื่นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้รัดกุม และตรวจสอบได้จริง[8] ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้ได้ผลมาแล้วในหลายประเทศ และสามารถนำไปใช้ตรวจสอบการกระทำความผิดในทางอาญาได้ด้วย อันถือเป็นมาตรการเสริมในการปราบปรามการทุจริต ซึ่งผู้กระทำความผิดมักต้องการทรัพย์สินเป็นหลัก

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nation Convention Against Corruption) หรือ UNCAC 2003 เป็นความพยายามของสังคมโลกในการส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกัน และต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพราะตระหนักดีว่าปัญหาการทุจริตนั้นเป็นบ่อเกิดของปัญหาสำคัญในสังคมมนุษย์ หลายประการ และการทำให้ปัญหาการทุจริตหมดไปจากประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นมิอาจกระทำได้โดยปราศจากความร่วมมือในระดับสากล หลักการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต่างจะต้อง ยึดถือเป็นพันธกรณี นอกจากนี้ยังได้กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีที่ต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมาย

---

[8] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ,* หน้า 339

สูงสุดในการป้องกันการทุจริต อันถือเป็นวาระแห่งชาติของทุกรัฐในโลก และเป็นวาระแห่งโลกของมนุษยชาติ โดยมีสาระสำคัญ แบ่งออกเป็น 8 หมวด ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายงานฉบับนี้ ดังนี้

หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ได้กำหนดความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญาไว้ดังต่อไปนี้ (1) ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น (2) ส่งเสริม อำนวยความสะดวกและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและการต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำความผิดกลับคืน (3) ส่งเสริมความมีคุณธรรม การตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

หมวด 2 มาตรการป้องกัน ข้อ 8 จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ (5) ว่าด้วยภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามจัดทำมาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำคำแถลงต่อเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องนอกจากประการอื่นแล้ว ได้แก่ กิจกรรมภายนอกการทำงาน การลงทุน สินทรัพย์และของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมากของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจทำให้เกิดการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ[9]

หมวด 3 ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย กำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนด ไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำความผิดอาญาบางประการภายใต้ข้อบทแห่งอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐ ภาคีต้องกำหนดให้เป็นฐานความผิดเพิ่มเติม

กล่าวโดยสรุปแล้วการที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบปัญหาที่ต้องมีการบัญญัติกฎหมาย เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชั่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เป้าหมายของการกำหนดกฎหมายในเรื่องนี้ก็คือเพื่อป้องกัน และแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น

---

[9] วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.*, หน้า 3

2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.1.1 หลักนิติรัฐ (Legal State) มีนักวิชาการให้ความหมาย และสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักนิติรัฐไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ[10] หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น โดยมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ประการแรก การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณะอักษร หรือกฎหมายที่ไม่ได้เป็นลายลักษณะอักษรก็ได้ ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากจะมีกฎหมายเป็นรากฐานของการกระทำ หรือใช้อำนาจแล้ว ยังมีหลักต่อไปอีกด้วยว่าการกระทำ หรือการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ ต้องกระทำตามวิธีการรูปแบบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้หากผิดไปจากที่กำหนดไว้ ก็ถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นี่คือหลักกฎหมายที่เรียกว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (principe de la légalité)

2) ประการที่สอง หากรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้นจะต้องมีกลไกและกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไป และหากความเสียหายเกิดแก่บุคคล ก็สามารถเรียกให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้ เราเรียกมิติที่สองนี้ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ (contrôle de légalité) ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมอบภาระในการควบคุมนี้ไว้ที่ศาลซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม (อย่างในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา) หรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง (อย่างในฝรั่งเศสหรือเยอรมัน) ก็ได้

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์[11] หลักนิติรัฐ มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ

---

[10] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*, กรุงเทพ ฯ: 2538, หน้า 52 – 53

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (The Principle of Legality of Administrative Action) หมายถึง ฝ่ายปกครอง (Administration) ซึ่งได้แก่ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับ หรือควบคุมดูแลของรัฐบาล (Government) จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชน (แม้การกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือสาธารณะก็ตาม) ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (The Principle of the Constitutionality of Legislation) หมายถึง กฎหมายที่รัฐตราขึ้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ หลักนิติรัฐ หมายถึง วิธีการหรือลักษณะของการทำเป้าหมาย หรือเนื้อหาของรัฐให้เป็นรูปธรรม โดยเป็นการปกครอง โดยตัวบทกฎหมาย มีสาระสำคัญ ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ

1) หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

2) หลักการประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน

3) หลักความเสมอภาค

2.1.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

ความหมายของหลักนิติธรรม[12] หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือ การกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือ การกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วง

---

[11] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน, กรุงเทพ ฯ: 2542, หน้า 33- 36

[12] *หลักนิติธรรม The Rule Of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม* คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ กรุงเทพ สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ 2 ก.ย 2558, หน้า 1-2, 9-10

ละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา และตุลาการ

(2) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(3) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

(5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี

(6) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ

(7) บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้

(8) บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ต้องรับผิดทางอาญา

(9) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

รัฐต้องเคารพ ยึดถือ และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะและสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้นยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน

(2) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

(3) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล

(4) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

(5) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

(6) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

(7) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย และตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

(8) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดของบุคคล

(9) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด

(10) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม

(11) กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

(12) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

(13) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

(14) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

(15) นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

(16) นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริตยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรมและสันติธรรม

ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม[13] คำว่า หลักนิติธรรม หรือThe Rule of low นั้น คนแรก ๆ ที่เริ่มใช้คำนี้ขึ้นมา คือ ศาสตราจารย์ ทางกฎหมายชาวอังกฤษที่ชื่อ A.V. Dicey ซึ่งเขียนหนังสือของตนที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในปลายทศวรรษที่ 19 และยังใช้กันมาจนถึงทุกวันนี้ ประเทศอังกฤษนั้นมีหลักนิติธรรม ซึ่งหลักนิติธรรมนั้นมีหลักอยู่สามประการ

ประการที่หนึ่ง คือ ความสูงสุดของกฎหมายธรรมดาทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนธรรมดาทั่วไปจนถึงรัฐมนตรี ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาเดียวกัน

ประการที่สอง คือ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ และประชาชนภายใต้ ศาลเดียวกันกล่าวคือทุกคนได้รับความคุ้มครองโดยศาลธรรมดาที่ เรียกว่าศาลยุติธรรม

---

[13] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย* รพี 51 คณะกรรมการเนติบัณฑิตสมัยที่ 60, กรุงเทพ ฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551, หน้า28 -33

ประการสุดท้าย คือ รัฐธรรมนูญอังกฤษ เป็นรัฐธรรมนูญที่ เป็นผลมาจากการรับรอง และคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของพลเมืองโดยศาลยุติธรรมนั่นเอง ไม่ได้ เกิดขึ้นจากการบัญญัติ โดยเจตจำนงค์อย่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยมีหลักนิติธรรมบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญประชาชนมีความเสมอภาคกันภายใต้รัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีสิทธิและเสรีภาพ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้อำนาจ ของรัฐต้องไม่ใช้ โดยอำเภอใจทั้งหมดนี้เขียนไว้ชัดเจน และรัฐธรรมนูญยังแบ่งแยกการใช้อำนาจมี ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองที่เป็นอิสระไม่มีผู้ปกครองคนใดที่กล้าจะใช้อำนาจแทรกแซง

อาจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์[14] ได้จำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกได้ ดังนี้

1) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (supremacy of law) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องของการจัดกลไกการใช้อำนาจรัฐ (machinery of government) โดยแต่ละองค์กร จะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจ โดยไม่มีการคานและดุลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

3) การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย

4) การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) ในการปกครอง ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้น ในการใช้อำนาจใด ๆ ต่อเอกชนรัฐบาลจะต้องมีกฎหมาย เป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปโดยที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

---

[14] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: จิรรัชการพิมพ์ 2540, หน้า 26– 29

5) ความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility) ประชารัฐนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ และในกรณีที่จำเป็นอาจถูกเกณฑ์แรงงานหรือทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติมตามความจำเป็นของรัฐ แต่ก็ตั้งอยู่บนฐานของความเท่าเทียมกันในความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ได้ มิใช่ผู้จะต้องสูญเสียประโยชน์เฉพาะตนมากกว่าผู้อื่น (worsing off) ดังนั้นในกรณีที่รัฐ (โดยเจ้าหน้าที่) ก่อให้เอกชนคนใดเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องทำให้เอกชนคนใดเสียหาย รัฐจะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายนั้นให้ตามที่เป็นธรรมในภาระที่อยู่ร่วมกันเป็นประชารัฐ

6) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารนอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิธีทางการเมืองแล้ว เมื่อยอมรับว่าการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่เห็นว่ามีการใช้อำนาจผิด

กฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม หากรัฐสภาตรากฎหมายโดยผิดหลักเกณฑ์ตามหลักรัฐธรรมนูญก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจผิดกฎหมายก็อาจนำคดีไปสู้การพิจารณาของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้

7) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ พื้นฐานของเอกชนเป็น เป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชารัฐการใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น การที่กล่าวกันว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย (last resort) ของประชาชน หมายความว่า ศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนก็มีโอกาสให้เข้ามาตัดสินปัญหานี้ตามลำดับของการใช้อำนาจ แต่มิใช่ศาลเป็นองค์กรเดียวที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพประชาชน

2.1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

ปรัชญาว่าด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย[15] ต้นคิดคือ มงเตสกิเออร์ (Montesquieu) ซึ่งศึกษาการปกครองของประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 18 มงเตสกิเออร์อธิบายว่าถ้าอำนาจสูงสุดทั้งหมดรวมอยู่ในคนเดียว คนนั้นมีอำนาจทั้งออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และ

---

[15] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ,* กรุงเทพมหานคร, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 23-24.

ตีความกฎหมาย สิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่อยู่ใต้การปกครองจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยเพราะผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จมีแนวโน้มที่จะไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง เพื่อที่จะให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นที่จะต้องแยกผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายกับอำนาจในการใช้กฎหมายออกจากกัน มงเตสกิเออร์เห็นว่าในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (ซึ่งก็คืออำนาจบริหารตามที่เข้าใจกัน) และอำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (ซึ่งก็คืออำนาจตัดสินคดีของศาลยุติธรรม) การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ ดังกล่าวจะทำให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจ คือจะเกิดการดุล และคานกันขึ้นด้วยเหตุดังกล่าวการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นทฤษฎีรากฐานของรัฐธรรมนูญอีกทฤษฎีหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป การแบ่งแยกอำนาจ คือการมอบอำนาจอธิปไตยใน 3 ลักษณะให้ 3 องค์กรของรัฐได้นำไปปฏิบัติอันประกอบด้วย รัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ ทางด้านการบริหารบ้านเมือง รัฐสภาในฐานะ องค์กรด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ออกกฎหมาย และศาลยุติธรรมในฐานะองค์กรด้านตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ภายใต้ระบบ แห่งการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกัน และกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง 3 องค์กรนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจตุลาการนั้น โดยลักษณะแล้วสมควรเป็นอำนาจที่มีอิสระและจะไปร่วมอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด[16]

จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ (Legal State) หลักนิติธรรม (Rule of law) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นหลักทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน และมีการคานและดุลอำนาจภายใต้การถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐในด้านการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และขณะเดียวกันนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมถูกตรวจสอบการทำหน้าที่ โดยองค์กรอื่น เช่น วุฒิสภา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยเช่นเดียวกัน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

---

[16] ธีระพงษ์ ยอดกุล, *มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*, ค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554, หน้า 13

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้รัดกุมและตรวจสอบได้จริง[17] ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

แนวคิดของการให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์และหนี้สิน[18] คือ

2.2.1 เพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใส ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของระดับสูงที่ยื่นบัญชีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อต้องการความโปร่งใสให้สังคมการเมือง และสังคมราชการ (Transparency) เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการทุจริตการใช้อำนาจ โดยมิชอบ ทั้งสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้เกิดขึ้นในสังคมการเมือง และสังคมราชการ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วหนึ่งปี เพื่อแสดงความโปร่งใสว่าขณะดำรงตำแหน่งมิได้ ใช้อำนาจหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ทำให้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือร่ำรวยผิดปกติ

2.2.2 เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคล เมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าวการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเมื่อเข้ารับตำแหน่งนั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสูงกว่าความเป็นจริง(Over statement) และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเมื่อผู้ยื่นบัญชีพ้นจากตำแหน่งก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่ำกว่าความเป็นจริง (Under statement) เมื่อพ้นจากตำแหน่งเพราะการแสดงรายการทรัพย์สินสูงกว่าความเป็นจริงเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เป็นช่องทางให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์ในขณะดำรงตำแหน่งและเมื่อได้ทรัพย์สินมาก็จะอ้างว่ามีมาก่อน และได้แสดงหรือแจ้งไว้แล้วพ้นจากตำแหน่งก็สามารถอำพรางการมีทรัพย์สิน

---

[17] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, หน้า 339

[18] วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.*, หน้า 3-4

เพิ่มขึ้นผิดปกติและความร่ำรวยผิดปกติได้ นอกจากนั้นการให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ ยังเป็นการคัดกรองบุคคลตั้งแต่เบื้องต้น ป้องกันมิให้ผู้ที่มีพฤติการณ์ฉ้อฉลเข้ามาใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วย เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าบุคคลดังกล่าวจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบก็จะเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยให้บุคคล ดังกล่าว

พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการตัดโอกาสบุคคลดังกล่าวที่ จะใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง หรือบุคคลอื่นตั้งแต่เบื้องต้น

2.2.3 เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการปราบปรามการทุจริต การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยใช้ มาตรการทางกฎหมายด้านปราบปรามเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นการยาก โดยเฉพาะการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมา มีตัวอย่างบุคคลเหล่านี้ถูกลงโทษทางอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมตามปกติน้อย ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความรู้มีอำนาจรัฐในมือ มีอิทธิพล มีฐานะทางเศรษฐกิจ มีการสร้างฐานสนับสนุนและสร้างภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเกรงกลัว และพยานไม่กล้าพูดความจริง ดังนั้น การตรวจสอบทรัพย์สินบุคคล ดังกล่าวจึงถือเป็นมาตรการเสริมการปราบปรามการทุจริตอีกด้านหนึ่ง เพราะการทุจริตก็เนื่องมาจากความต้องการทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ

2.2.4 เพื่อให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นบุคคลสาธารณะนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้มีวัตถุประสงค์จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เป็นผู้ตรวจสอบแต่ต้องการให้สาธารณชนซึ่งเป็นต้นทางแห่งการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ด้วย (Particpation) ว่าขณะดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีผลประโยชน์ในธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใดบ้างหรือมีความร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ เพื่อจะตรวจสอบว่าได้ ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจหรือกิจกรรมที่ ตนมีผลประโยชน์หรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทำให้ ตนมีฐานะร่ำรวยผิดปกติหรือไม่

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและการลงโทษ

กฎหมายอาญาของประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์[19] การพิจารณาความรับผิดทางอาญาตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดยพิจารณาถึงตัวผู้กระทำ และการกระทำของบุคคลนั้น โดยพิจารณาตามลำดับ คือ เริ่มต้นจากการพิจารณาว่าการกระทำของบุคคลนั้นครบองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นหรือไม่ ต่อจากนั้นจึงพิจารณาว่าการกระทำนั้นผิดกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นความผิดกฎหมายหรือไม่ และพิจารณาถึงความรู้ผิดชอบ ชั่วดีของบุคคลผู้กระทำ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงส่วนที่เรียกว่า “ความชั่ว” ของผู้กระทำ สรุปได้ว่า โครงสร้างความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายระบบซีวิลลอว์ มีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

1) องค์ประกอบความผิด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์ประกอบภายนอก และองค์ประกอบภายใน

องค์ประกอบภายนอก เป็นการพิจารณาองค์ประกอบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในความผิดแต่ละฐาน ประกอบด้วยการพิจารณาองค์ประกอบย่อย 4 ส่วน คือ ผู้กระทำ การกระทำ กรรมของการกระทำ และความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล[20] ตัวอย่างเช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 บัญญัติว่า *“ผู้ใดเอาทรัพย์ของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องระหว่างโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท”* องค์ประกอบภายนอก คือ

(1) ผู้กระทำ คือ ผู้ใด

(2) การกระทำ คือ เอาไป

(3) กรรมของการกระทำ คือ ทรัพย์ของผู้อื่นหรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ การกระทำ (การเอาทรัพย์ไป) และผล (ทรัพย์ถูกเอาไปเสียจากเจ้าของทรัพย์)

สำหรับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเป็นการพิจารณาว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำอันนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำอันนั้นเป็นเหตุให้ผลเกิดขึ้น ทฤษฎีที่ได้รับความนิยม คือ ทฤษฎีเหตุที่เหมาะสม และทฤษฎีเงื่อนไข[21]

องค์ประกอบภายใน เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับเจตนาของผู้กระทำ ประกอบด้วยเจตนา (เจตนาธรรมดา คือ ประสงค์ต่อผล หรือ เล็งเห็นผล) และเจตนาพิเศษ คือ โดยทุจริต

---

[19] ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, *ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา* , หน้า 2-22

[20] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *หลักกฎหมายอาญา,* (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน, 2551, หน้า 45

[21] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 46

2) ความผิดกฎหมาย[22] หลังจากที่ได้พิจารณาว่าการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นความผิดนั้นครบถ้วนตามองค์ประกอบความผิดแล้ว ลำดับต่อไปจะต้องพิจารณาว่า การกระทำนั้นเป็น “ความผิดกฎหมาย” หรือไม่ นั่นคือดูว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือไม่

เหตุที่ทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดในที่นี้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 เรื่อง คือ

(1) จารีตประเพณี จะนำมาใช้ได้ก็เฉพาะแต่การช่วยให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อลงโทษผู้กระทำผิดได้

(2) ความยินยอมของผู้ถูกกระทำ การพิจารณาเรื่องความยินยอมนี้ จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีมิใช่จะเป็นเหตุที่จะทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดไปเสียทั้งหมด ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การกระทำที่จะสามารถอ้างเรื่องความยินยอมมาแก้ตัวได้ การกระทำนั้นจะต้องไม่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี

(3) กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำใดที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ว่าหากกระทำแล้วไม่เป็นความผิดการกระทำนั้นก็จะไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย เช่น การป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68 เป็นต้น

3) ความผิดชั่ว เมื่อพิจารณาการกระทำใด ๆ ว่าเข้าองค์ประกอบความผิดครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และพิจารณาความผิดหรือไม่ผิดกฎหมายแล้ว ลำดับต่อไปจะต้องพิจารณาถึงตัวผู้กระทำ ว่าบุคคลนั้นได้กระทำลงไปโดยมีความรู้ผิดชอบหรือไม่ หรือสิ่งที่เขากระทำลงไปเป็นสิ่งที่สังคมจะตำหนิได้หรือไม่ หากสิ่งที่เขากระทำลงไปเกิดจากความไม่รู้ผิดชอบกฎหมายจะยกเว้นโทษให้ โดยถือว่าบุคคลนั้นไม่มีความชั่ว ความไม่รู้ผิดชอบของบุคคลเกิดขึ้นจากความบกพร่องหลายลักษณะ อาทิ ความบกพร่องเรื่องอายุ ความบกพร่องเรื่องจิตของผู้กระทำ และความบกพร่องเรื่องจิตของผู้กระทำ และความบกพร่องเรื่องความไม่รู้ข้อผิดถูก

3.1 ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา

มีแนวคิดว่าความผิดอาญา เกิดจากทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ประชาชนมอบอำนาจให้แก่รัฐในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำที่ภยันตรายต่อผู้อื่น การออกกฎหมายก็เพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม และมีการกำหนดข้อห้ามมิให้ปฏิบัติ หากฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษทางอาญา

---

[22] ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, *ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา,* หน้า 2-30 – 2-31

ความผิดทางอาญาในแง่ของกฎหมาย[23] แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความผิดในตัวเอง (Mala in se) การกระทำความผิดบางประเภท แม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ต่างเวลา แต่มนุษย์มักเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรมที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด โดยทั่วไปมโนธรรมมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม การกระทำที่เป็นความผิดเช่นนี้ เรียกว่า "มาลาอินเซ" ความหมายตามตัวอักษรหมายถึง สิ่งที่เป็นความชั่วร้ายในตัวเอง การกระทำเช่นนี้เมื่อมีผู้ใดกระทำขึ้น สังคมจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อความรู้สึกทางศีลธรรมของคนในสังคม เพราะเหตุว่าสังคมถือว่าสิ่งนั้นเป็นความชั่วร้าย และเป็นความผิด

2) ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala prohibita) การกระทำความผิดอีกประเภทหนึ่ง คือ การกระทำที่เรียกว่า "มาลาโพรฮิบิต้า" ความหมายตามตัวอักษร หมายถึง การกระทำความชั่วเพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำ ความผิดเช่นนี้ไม่สามารถมองเห็นหรือรู้สึกว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม

ความผิดทางอาญาในแง่ของการกระทำ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) ความผิดโดยการเคลื่อนไหวร่างกาย และความผิดโดยการไม่เคลื่อนไหวร่างกาย (2) ความผิดที่ต้องมีผลปรากฏ และความผิดที่ไม่ต้องมีผลปรากฏ และ (3) ความผิดธรรมดา และความผิดซับซ้อน

ความผิดทางอาญาในแง่ของการดำเนินคดี แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ความผิดอาญาแผ่นดิน และ (2) ความผิดอันยอมความได้

ในการพิจารณาว่าการกระทำใดควรจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ศ.เฮอร์เบิร์ต แอล แพ็กเกอร์ (Herbert L. Packer) วางหลักการไว้ 6 ประการ ได้แก่

1) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดในหมู่ชนส่วนมากว่า เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคม และชนส่วนมากมิได้ให้อภัยแก่การกระทำเช่นนั้น

2) ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาแล้ว จะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่าง ๆ

3) การปราบปรามการกระทำเช่นนั้น กล่าวคือ การถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางอาญาจะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป

4) หากเป็นความผิดอาญาแล้วจะมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำ ดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งด้านคุณภาพ และปริมาณ

---

[23] ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, " เรื่องเดียวกัน", หน้า 2-15

6) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่น ๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

หลักเกณฑ์ 6 ประการข้างต้นนั้นมีขอบเขตกว้างและครอบคลุมพฤติกรรมทุกอย่างของบุคคล จึงมีผู้คิดค้นขอบเขตของกฎหมายอาญาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีแนวคิดว่าการใช้โทษทางอาญาต้องมีข้อจำกัดไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้เพื่อวัตถุประสงค์บางประการ จึงได้คิดค้นหลักเกณฑ์ ว่าด้วยการจำกัด ขึ้น 5 ประการ ดังนี้

1) กฎหมายอาญาไม่ควรรวมไว้ซึ่งข้อห้ามเพียงเพื่อให้บุคคลเชื่อฟัง และผลของการไม่เชื่อฟังคือผลร้ายในทางแก้แค้นตอบแทนเท่านั้น ลำพังข้อห้ามนั้นขาดซึ่งอรรถประโยชน์ที่เป็นแก่นสาร แนวคิดนี้เป็นของ ซีซาร์ เบ็คคาเรีย ผู้ซึ่งยึดแนวทางอรรถประโยชน์ โดยเคยยื่นข้อเสนอว่า “การป้องกันอาชญากรรมย่อมดีกว่าการลงโทษผู้กระทำผิด สิ่งนี้ควรเป็นเป้าหมายอุดมคติของการออกกฎหมายที่ดี”

2) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้เพื่อลงโทษพฤติกรรมที่ปราศจากพิษภัย ถ้าการกระทำนั้นมิได้มีความชั่วอยู่ในตัวการใช้กฎหมายอาญาลงโทษการกระทำนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง

3) ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อเป็นวิธีการที่นำไปสู่จุดประสงค์ที่สามารถทำให้บรรลุถึง ซึ่งจุดประสงค์ได้เช่นเดียวกัน

4) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้ เมื่อผลร้ายที่เกิดจากการกระทำผิดนั้นน้อยกว่าผลร้ายที่เกิดจากการลงโทษ แต่มีปัญหาอยู่ตรงที่ว่าเราไม่สามารถจะวัดได้ว่าผลร้ายอัน เกิดจากการกระทำผิดและผลร้ายอันเกิดจากการลงโทษนั้นอย่างไหนจะมากกว่ากัน และผลร้ายที่จะนำมาวัดนั้นยังเกิดต่อบุคคลที่แตกต่างกัน

5) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้เพื่อจุดประสงค์ที่จะบังคับให้บุคคลประพฤติตามแนวทางที่จะนำให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัตินั้นเอง

กล่าวโดยสรุป การกำหนดความรับผิดทางอาญาถือว่าเป็นการนำหลักกฎหมายอาญามาบังคับใช้ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงหลักการใช้กฎหมายอาญาด้วยว่า กฎหมายอาญายึดมั่นในหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่เป็นสากลที่ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีกฎหมาย ไม่มีโทษ” กฎหมายอาญาจะมีผลย้อนหลังมิได้ การใช้กฎหมายอาญาจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด จะนำหลักจารีตประเพณีหรือบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาใช้ลงโทษผู้กระทำผิดมิได้ โดยหลักการทั่วไปแล้วความผิดอาญาจะถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดินทั้งสิ้น ยกเว้น ความผิดต่อส่วนตัว หรือความผิดอันยอมความได้ซึ่งต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง กฎหมายอาญานั้นไม่ยอมรับหลักความยินยอมมาใช้เพื่อยกเว้นความผิดจะยอมรับเฉพาะกรณีไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือ

ศีลธรรมอันดีของประชาชน และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญาต้องหลีกเลี่ยงการนำตัวผู้บริสุทธิ์มาลงโทษให้มากที่สุดการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีความเป็นธรรม ดังนั้น การที่จะกำหนดให้การกระทำใดถือเป็นการกระทำความผิดที่จะต้องรับโทษทางอาญานั้น จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับหลักการใช้กฎหมายอาญาด้วย

3.2 ทฤษฎีการลงโทษ[24]

3.2.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแกแค้นทดแทน

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน มีพื้นฐานความคิดมาจากลัทธิเจตจำนงเสรีที่เรียกว่า Free Will ลัทธินี้มีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผล มีอิสรเสรีภาพที่จะคิดมีเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ภายใต้ความคิดความเชื่อและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งความสามารถของบุคคลในการใช้เหตุผล การกระทำสิ่งใดมนุษย์ย่อมมีเหตุผลเป็นของตนเอง ดังนั้นมนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองที่ได้กระทำลงไป

วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมีดังนี้

1) เพื่อเป็นการตอบแทนการกระทำของผู้กระทำผิด เพราะเขาสมควรที่จะได้รับโทษเนื่องจากการกระทำผิดของเขา

2) เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของเขาที่ได้กระทำลงไป

3) เพื่อธำรงความยุติธรรมในสังคม

4) เพื่อรักษากฎหมาย

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทน คือ เพื่อเป็นการทดแทนการกระทำผิดซึ่งผู้กระทำผิดได้กระทำลงไป เพราะผู้กระทำผิดสมควรจะได้รับการลงโทษ อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของเขานั่นเอง

เหตุผลของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทน แบ่งออกเป็น 2 ประการ[25] คือ

---

[24] ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, *ทฤษฎีการลงโทษ หน่วยที่ 6 แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง*, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557, หน้า 6-3 – 6-11

[25] สหธน รัตนไพจิตร, *ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา,* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527, หน้า 33-34

1) เหตุผลเพื่อความยุติธรรม แนวคิดนี้เห็นว่า การกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักความยุติธรรม เมื่อฝ่าฝืนผู้กระทำผิดจึงต้องถูกลงโทษ เพื่อที่จะธำรงรักษาความยุติธรรมไว้ บุคคลผู้ที่เป็นต้นคิดตามแนวคิดดังกล่าวนี้ คือ เอมมานูเอล ค้านท์ เฮงเกล และฮอว์กินส์ เป็นการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้น

2) เหตุผลเพื่อการทดแทนความผิดตามกฎหมาย แนวคิดนี้เห็นว่า เมื่อมีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น เราก็จะลงโทษผู้กระทำผิด ด้วยเหตุเพราะเขาสมควรจะได้รับการลงโทษเนื่องจากการกระทำผิดกฎหมาย ไม่ใช่เพื่อความยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะอาชญากรรม และการลงโทษเป็นของคู่กัน

หลักการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแกแค้นทดแทน มีความมุ่งหมายสำคัญ คือ เพื่อการทดแทนการกระทำความผิด ดังนั้น ในการลงโทษผู้กระทำผิด จึงต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้[26]

1) ผู้ที่กระทำผิดเท่านั้นที่จะถูกลงโทษ การที่จะลงโทษบุคคลใด จะต้องมีการกระทำผิด และมีความผิดเกิดขึ้นก่อน จึงจะทำให้มีตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ

2) ผู้กระทำผิดทุกคนต้องถูกลงโทษโดยไม่มีข้อยกเว้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้มุ่งรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม ผู้กระทำผิดเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม

3) จำนวนโทษต้องพอเหมาะกับความผิด การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสาสมมุ่งหมายที่จะลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป

3.2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มีแนวคิดว่า การลงโทษนั้นสามารถที่จะข่มขู่ และยับยั้งตัวผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษและบุคคลอื่นที่เห็นตัวอย่าง ทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษ จนไม่กล้ากระทำผิดขึ้นอีก การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ

1) การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยเฉพาะหรือป้องกันโดยเฉพาะ เป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิดที่ ถูกลงโทษไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก เพราะเกิดความกลัวเกรงในโทษที่ได้รับ อันเป็นผลให้ตัดโอกาสที่จะกระทำผิดขึ้นอีก (Incapacitation)

2) การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยทั่วไปหรือป้องกันโดยทั่วไป เป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กระทำผิดเนื่องจากได้ เห็นผลร้ายของการกระทำผิดและการได้รับ

---

[26] สหธน รัตนไพจิตร, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 38-42

โทษจนไม่อยากกระทำผิดเพราะเกรงกลัวในโทษ การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนี้ อาจกล่าวได้ในอีกความหมายหนึ่ง คือ เป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีกนั่นเอง

หลักการลงโทษที่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำผิดได้ นั้น ซีซาร์ เบ็คคาเรีย อธิบายว่า ควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1) การลงโทษต้องทำด้วยความรวดเร็ว

2) ความแน่นอนในการลงโทษ และ

3) ความเคร่งครัดหรือความรุนแรงในการลงโทษ

เหตุผลในการลงโทษ การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มิได้คำนึงถึงประโยชน์แต่เฉพาะการลงโทษเพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวมด้วย การลงโทษตามทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ตามแนวคิดของ จอร์น สจ๊วต มิลล์ และทฤษฎีเจตจำนงเสรี การที่จะตัดสินว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ จะต้องดูจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ หากการกระทำนั้นก่อให้ประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมโดยมีหลักพิจารณาว่า การกระทำนั้นก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดต่อคนจำนวนมากที่สุด หรือไม่ ถ้าใช่ก็จะถือว่าการกระทำนั้นถูกต้องชอบธรรม โดยทั่วไปแล้ว ตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อป้องกันเห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย แต่เป็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันสังคม จึงต้องมีการลงโทษ ดังนั้น หากจะมีการลงโทษก็จะต้องเป็นไปเพื่อเหตุผลในการป้องกันสังคมเป็นหลัก มิใช่เพื่อแก้แค้นผู้กระทำผิด

ความเชื่อที่ว่าการลงโทษด้วยการข่มขู่ยับยั้งจะสามารถป้องกันสังคมได้มีเหตุผลดังนี้

1) ความกลัวโทษ หากผลร้ายที่ได้รับจากการลงโทษมีความรุนแรงมากพอแล้ว บุคคลจะไม่กล้ากระทำผิด เนื่องจากเกรงกลัวโทษที่จะได้รับ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนไม่ชอบความลำบาก ไม่ชอบความทุกข์ทรมาน จึงไม่ต้องการได้รับการลงโทษจึงไม่กล้ากระทำผิด

2) พลังกดดันของสังคม การกระทำผิดและการถูกลงโทษ ทำให้บุคคลจำนวนมากในสังคมเห็นและเกิดการตำหนิติเตียนรวมไปถึงการต่อต้านด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามธรรมชาติแล้ว มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องการอยู่เป็นกลุ่มเป็นสังคม และต้องการได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่นในสังคม ถ้าเขากระทำความผิดและได้รับโทษเขาจะถูกต่อต้านจากสังคมส่วนใหญ่ ก็เป็นการยากที่เขาจะดำรงตนอยู่ในสังคมนั้นได้ด้วยเหตุนี้เขาจึงไม่กล้ากระทำผิด

3) การสร้างนิสัย เมื่อสังคมได้วางกฎเกณฑ์ไว้ว่าการกระทำใดเป็นสิ่งที่สังคมเห็นว่าเป็นความผิดและผู้กระทำจะต้องได้รับโทษ เมื่อใช้หลักเกณฑ์นี้ไปนาน ๆ บุคคลในสังคมก็จะเกิดความเคยชิน และซึมซับเข้าไปจนกลายเป็นนิสัย

ทฤษฎีการลงโทษ เพื่อข่มขู่ยับยั้ง ตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่า การกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคม เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปแก้ไขไม่ให้การกระทำนั้นเกิดขึ้นอีกได้ ดังนั้น เมื่อเกิดการกระทำผิดเกิดขึ้น เราจึงควรหาทางที่จะป้องกันมิให้การกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นมาอีกมากกว่าที่จะแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิด

แนวคิดนี้จึงมองว่า สังคมควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งและป้องกันมิให้การกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นอีก โดยการใช้การลงโทษเป็นการขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมกลัวเกรงโทษที่จะได้รับและไม่กล้ากระทำผิด ซึ่งจะถือว่าเป็นการปลูกฝังศีลธรรมให้แก่บุคคลในสังคมไปด้วย

สรุปวัตถุประสงค์ของการลงโทษ คือ การป้องกันผู้กระทำผิดไม่ให้กระทำผิดอีก เป็นการลงโทษโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษไปแล้วเกิดความยำเกรงกลัวโทษที่จะได้รับจนไม่กล้ากระทำผิด และขณะเดียวกัน ผลของการลงโทษผู้กระทำผิดคนหนึ่งจะมีผลเป็นการยับยั้ง ป้องปรามบุคคลอื่นมิให้กระทำผิด อันนับได้ว่าเป็นการป้องกันการกระทำผิด

3.2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู เกิดขึ้นมาในยุคที่มีการตื่นตัวทางวิทยาศาสตร์ โดยมุ่งเน้นการศึกษาเป็นรายบุคคล เพื่อค้นหาสาเหตุแห่งอาชญากรรม และนำผลที่ได้มาใช้ในการแก้ไขการกระทำผิด รวมทั้งควรปรับปรุงวิธีการลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) มุ่งที่จะศึกษาทำความเข้าใจสาเหตุแห่งการกระทำผิด โดยเน้นตัวบุคคลผู้กระทำผิด และสภาพแวดล้อม

2) เพื่อที่จะหาทางแก้ไขผู้กระทำผิด มากกว่าที่จะลงโทษ

3) การทำให้ผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคมของตนเองได้ และมีชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมอย่างเป็นปกติสุข

ทฤษฎีนี้จึงเรียกว่า “ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู” สรุปได้ว่า การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้ไขฟื้น มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือ เพื่อเป็นการฟื้นฟูแก้ไขตัวผู้กระทำผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี และมิให้กระทำผิดซ้ำ รวมทั้งพยายามทำให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมของตนเอง สามารถใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข

หลักการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมีหลักการสำคัญที่ควรปฏิบัติ 5 ประการ ดังนี้

1) พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา

2) ให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นโดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทนโทษจำคุก เช่น การกักขังแทนค่าปรับ การรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษ และการคุมประพฤติ

3) การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำผิดเป็นรายบุคคล

4) เมื่อผู้กระทำได้แก้ไขดีดังเดิมแล้วให้หยุดการลงโทษ

5) ให้มีการปรับปรุงการลงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง

ความผิดที่ควรลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำผิดซ้ำอีก ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ เราควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในความผิดลักษณะใด

1) กรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีความรับผิดทางอาญา เช่น บุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต หรือมีความบกพร่องทางการรับรู้ ไม่สามารถรับรู้ การลงโทษย่อมไม่ได้ผล ควรใช้วิธีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ หรือการลงโทษ เพื่อป้องกัน

2) กรณีที่การลงโทษไม่สามารถรักษาและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้แต่กลับทำให้แย่ลง ผู้กระทำผิดบางประเภท หรือบางคนที่กระทำผิดในเรื่องเล็กน้อย ควรใช้วิธีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ หรือการลงโทษเพื่อป้องกัน

4. หลักกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน

4.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา[27]

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 ซึ่งปรากฏในคำปรารภ(Premble) ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อที่จะก่อตั้งสหภาพให้สมบูรณ์

---

[27] ปัญญา อุดชาชน, *รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295*, กรุงเทพ ฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549, หน้า 41-45

มากขึ้นสถาปนาความยุติธรรม รักษาความสงบภายใน จัดหาการป้องกันประเทศ ส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และสร้างความมั่นคงในเสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์แก่พวกเราและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงบัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ขึ้นสำหรับสหรัฐอเมริกา" จากการประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า 13 อาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือประกาศเอกราชออกจากอังกฤษในปี 1176 แล้วก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาขึ้นประกาศใช้บังคับในปี 1787[28] มีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อให้นักการเมืองมีความโปร่งใสในการทำงาน มีคุณธรรมและจริยธรรม สภาคองเกรสจึงได้ตรากฎหมายขึ้นเรียกว่า The Ethics in Government Act of 1978 แก้ไขเพิ่มเติมโดย The Ethics Reform Act 1989 [29]เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ดังนี้

4.1.1 ส่วนของการยื่นบัญชีฯ (FINANCIAL DISCLOSURE REQUIREMENTS OF FEDERAL PERSONNEL)

1) บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน[30] ได้แก่

(1) ประธานาธิบดี

(2) รองประธานาธิบดี

(3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาลตามมาตรา 202 ของหมวด 18

(4) ลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งตามหมวด 5

(5) ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3) โดยมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลทางด้านความลับ และการกำหนดนโยบาย

(6) อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดีกรมไปรษณีย์ ผู้ว่าการในคณะกรรมการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(7) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล

(8) ลูกจ้างของพลเรือนที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3)

(9) สมาชิกสภาคองเกรสตามมาตรา 109 (12)

(10) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาคองเกรสตามมาตรา 109 (13)

(11) เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (10)

---

[28] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 204

[29] วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.*, หน้า 16

[30] The Ethics in Government Act of 1978 Section 101 (*f*)

(12) ลูกจ้างในฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (8)

4.1.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ห้วงระยะเวลา คือ

1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน เมื่อเริ่มเสนอตนเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย Federal Election Campaign Act of 1971 กล่าวคือ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้งสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งดำเนินการ ดังนี้

(1) ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Election Commission)

(2) ผู้สมัครตำแหน่งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อ เลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี รวมทั้งสมาชิกสภา คองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่งสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ดำเนินการ ดังนี้

(1) ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the Government Ethics)[31]

(2) ตำแหน่งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี[32] หลังจากนั้นเลขาธิการวุฒิสภาหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำสำเนารายงานสองให้คณะกรรมาธิการมาตรฐานของจรรยาบรรณ (The Committee on Standards of Official Conduct) ของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน[33] และอาจขยายระยะเวลาส่งได้แต่ไม่เกิน 90 วัน

3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และ

---

[31] The Ethics in Government Act of 1978 Section 103 (b)

[32] The Ethics in Government Act of 1978 Section 103 (h)

[33] The Ethics in Government Act of 1978 Section 103 (j) (1) และ (2)

หนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งสำหรับการยื่น และแนวทางปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการยื่นบัญชีเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วตาม ข้อ (2)

4.1.3 ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องรวมทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ได้แก่

1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวน หรือมูลค่าของรายได้ซึ่งมีขึ้นในปีปฏิทินนั้นรวมกันมีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 200[34]

2) การแสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของขวัญทั้งหมดที่ได้รับในปีปฏิทินที่ผ่านมารวมทั้งสิ้นมากกว่า $ U.S. 250 ยกเว้น ค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือค่ารับรอง[35]

3) การแสดงประโยชน์ที่ได้รับในทรัพย์สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาเกี่ยวกับการค่าหุ้นหรือธุรกิจ หรือการลงทุน หรือรายได้จากผลผลิตที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 1,000[36]

4) การแสดงหนี้สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาของตนเอง หรือคู่สมรส หรือบุตรที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 10,000[37]

5) การแสดงรายละเอียดการซื้อการขายหรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์หรือใบหุ้น พันธบัตร การซื้อขายล่วงหน้า หรือในรูปแบบอื่นในปีปฏิทินที่ผ่านมาที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 1,000[38]

6) การดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งปัจจุบัน และตำแหน่งก่อนวันยื่นบัญชีแสดงเอกสาร[39]

7) การแสดงรายละเอียดคู่สัญญา ข้อตกลง หรือการจัดการเกี่ยวกับการว่าจ้างในอนาคต[40]

8) การแสดงบัญชีเงินสดทั้งหมด[41]

4.1.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

---

[34] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a)

[35] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a) (2) (A)

[36] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a) (3)

[37] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a) (4)

[38] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a) (5)

[39] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a) (6)

[40] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a) (7)

[41] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (a) (8)

1) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของประธานาธิบดี คณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 60 วันนับจากวันที่แสดงเอกสาร

2) เมื่อตรวจสอบแล้วดำเนินการ ดังนี้

(1) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย จะลงนามแสดงถึงความถูกต้องในรายงาน

(2) หากเห็นว่าข้อมูลไม่เพียงพอที่จะพิจารณา จะแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีส่งข้อมูลเพิ่มเติม

(3) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายจะเรียกผู้นั้นมาชี้แจง

(4) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวจะลงนามถึงความไม่ถูกต้องที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ในรายงาน[42]

3) ผู้ตรวจเงิน (The Comptroller General) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอีกชั้นหนึ่งว่าบัญชีถูกต้องหรือมีการจงใจปกปิดบัญชีหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป[43]

4.1.5 บทกำหนดโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบผู้นั้นจะถูกลงโทษ *ดังนี้*

1) กรณีที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเกินระยะเวลาที่กำหนด คือ 30 วันหรือเกินระยะเวลาที่ขยายให้ผู้นั้นจะถูกปรับ $ U.S. 200[44]

---

[42] The Ethics in Government Act of 1978 Section 106 (a) (b)

[43] The Ethics in Government Act of 1978 Section 108 (a) (b)

[44] The Ethics in Government Act of 1978 Section 104 (a)

2) กรณีที่ไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาคองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้ฟ้องต่อศาลแพ่ง ผู้นั้นจะถูกปรับไม่เกิน $ U.S. 10,000[45]

4.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส[46]

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 5 ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งปรากฏในคำปรารภที่ว่า “ประชาชนฝรั่งเศสขอประกาศอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งว่ายังยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนและหลักการทั้งหลายที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของชาติซึ่งปรากฏอยู่ใน คำประกาศปี 1789 ที่ได้รับการยืนยันและเพิ่มเติมโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 โดยไม่เสื่อมคลาย...”[47] มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยึดมั่นในหลักการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสภาจึงได้ ตรากฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง ฉบับที่ 88 – 226 และ 88 – 227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1988 (Loi organique n. 88 – 226, 88 – 227 du mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

4.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่

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

---

[45] The Ethics in Government Act of 1978 Section 102 (c) (i)

[46] ปัญญา อุดชาชน, รายงานวิจัย *เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช.และการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295,* หน้า 46-48

[47] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 111

4.2.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ห้วงระยะเวลา คือ

1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินพร้อมหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (The Conseil constitutional) และบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินดังกล่าวจะถูกเปิดเผย เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้วอย่างเป็นทางการ

2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว ดำเนินการ ดังนี้

(1) ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี และนักการเมืองระดับท้องถิ่นให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

(2) ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่ง หรือตั้งแต่ 2 เดือน ก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง 1 เดือนหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ

4.2.3 ทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินผู้ยื่นจะต้องยื่นบัญชีของตนเอง คู่สมรส และทรัพย์สินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย เช่น สินสมรส เป็นต้น

4.2.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่

1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionel)

2) คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลฎีกา ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน เป็นคณะกรรมการ ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 88 – 227 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 96 – 5 ลงวันที่ 4 มกราคม 1999 Section 3.

4.2.5 บทกำหนดโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

1) กรณีประธานาธิบดี ถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีไม่สมบูรณ์

2) กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการสั่งการต่อรัฐมนตรีคนนั้นตามสมควร

3) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี

4) กรณีนักการเมืองระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นความผิดอาญา และถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1 ปี

บทที่ 3
หลักกฎหมายอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

1. โครงสร้างความรับผิดในทางอาญาของประเทศไทย

กฎหมายอาญาของประเทศไทยรับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายซีวิลลอว์โครงสร้างความรับผิดในทางอาญา ตามมาตรา 59[48] ในภาพรวมจะมี ดังต่อไปนี้

บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อ

1) การกระทำครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติ

2) การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิด

3) การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ

ในการพิจารณาว่า บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาหรือไม่นั้น ประการแรกต้องดูว่าการกระทำของบุคคลนั้น ครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ถ้าครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ก็ต้องดูต่อไปว่า การกระทำนั้นมีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิด ก็ต้องดูต่อไปว่ามีกฎหมายยกเว้นโทษหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ ก็หมายความว่า บุคคลนั้นจะต้องรับผิดในทางอาญา

การกระทำความผิดอาญาโดยปกติต้องมีเจตนา มาตรา 59[49] วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาทในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำ โดยไม่มีเจตนา”

---

[48] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *วิชากฎหมายอาญา มาตรา 59-106 คำบรรยายแนติบัณฑิต ภาค 1 สมัยที่ 69,* สำนักศึกษาอบรมแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2559, หน้า 149-150

[49] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59, วรรคแรก

ตามหลักเกณฑ์[50] การกระทำความผิดอาญาโดยปกติย่อมต้องมีเจตนา จึงถือว่าเป็นความผิดนั้นย่อมต้องมีข้อยกเว้น และข้อยกเว้นสำหรับสำหรับกรณีที่บุคคลไม่จำต้องมีเจตนาก็ต้องรับผิดในทางอาญา มี 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ได้แก่การกระทำโดยประมาท เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยประมาท แสดงว่า กรณีใดที่กฎหมายต้องการให้บุคคลต้องรับผิดเพราะการกระทำโดยประมาท กฎหมายจะต้องระบุไว้โดยเจาะจงว่าการกระทำโดยประมาทก็เป็นความผิด ตัวอย่างเช่น มาตรา 291 “ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึง แก่ความตาย ต้องระวางโทษ...” หรือ มาตรา 300 “ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษ...”

2) ได้แก่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าต้องรับผิดแม้ได้กระทำ โดยไม่มีเจตนา ข้อยกเว้นนี้หมายพระราชบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งกำหนดความผิดและโทษไว้ เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร เป็นต้น ไม่ได้หมายถึงความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว เพราะมาตรา 17 บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ฉะนั้นมาตรา 59 จึงบัญญัติยกเว้นเพื่อความชัดเจนว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติอื่นบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าไม่ต้องมีเจตนาก็เป็นความผิด ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติอื่นซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษนั้น

3) ได้แก่ความผิดลหุโทษ ซึ่งมาตรา 104 บัญญัติว่า “การกระทำความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายนี้ แม้กระทำโดยไม่มีเจตนาก็เป็นความผิด เว้นแต่ตามบทบัญญัติความผิดนั้นจะมีความบัญญัติให้เห็นเป็นอย่างอื่น” กล่าวคือ ความผิดอาญาสามัญนั้นว่าโดยหลักเกณฑ์แล้วผู้กระทำมีความผิดต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา แต่สำหรับความผิดลหุโทษซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยนั้น แม้ผู้กระทำจะมิได้กระทำโดยเจตนาก็เป็นความผิด

อย่างไรเรียกว่ากระทำโดยเจตนา[51]

มาตรา 59 วรรคสอง บัญญัติว่า “กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงว่าการกระทำโดยเจตนามี 2 ชนิด กล่าวคือ เจตนาโดยประสงค์ต่อผล และเจตนาโดยย่อมเล็งเห็นผล

---

[50] หยุด แสงอุทัย, *กฎหมายอาญา ภาค 1,* (พิมพ์ครั้งที่ 21), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, หน้า 65-66

[51] หยุด แสงอุทัย, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 66-68

1) เจตนาโดยประสงค์ต่อผล ได้แก่ การกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ และในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หมายความว่า จะถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยเจตนาโดยประสงค์ต่อผลได้ก็ต่อเมื่อเข้าองค์ประกอบ 2 ประการดังต่อไปนี้ คือ

(1) ผู้กระทำได้กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ คือ รู้สำนึกในการเคลื่อนไหวหรืองดเว้นการเคลื่อนไหวร่างกาย ทั้งนี้การกระทำโดยรู้สำนึกย่อมมีความหมายอย่างเดียวกับความหมายของการกระทำดังกล่าวในตอนต้นนั่นเอง กล่าวคือ ถ้าผู้กระทำ 1. ได้มีการคิดว่าจะกระทำ 2. ได้มีการตกลงใจที่จะกระทำตามที่คิดนั้นและ 3. ได้มีการกระทำตามที่ตกลงใจนั้นต้องถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยรู้สำนึกดังกล่าวแล้ว

(2) ผู้กระทำจะต้องประสงค์ต่อผลอีกด้วย การกระทำโดยรู้สำนึกนั้นเป็นการกระทำกลาง ๆ ผู้กระทำอาจประสงค์ต่อผลได้หลายประการ ฉะนั้นเพียงที่มีการกระทำโดยรู้สำนึกอย่างเดียวไม่พอจะถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยเจตนาโดยประสงค์ต่อผล จึงต้องเข้าเกณฑ์ ข้อ ข. คือ ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลด้วย

2) เจตนาโดยย่อมเล็งเห็นผล ได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ และในขณะเดียวกันผู้กระทำย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ทั้งนี้จะถือว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาย่อมเล็งเห็นผลได้ต่อเมื่อเข้าองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

(1) ผู้กระทำได้กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำ (ความหมายเดียวกันกับ ข้อ 1.1 ที่กล่าวมาแล้ว)

(2) ในขณะเดียวกันผู้กระทำย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นด้วย ปัญหาในเรื่องการกระทำโดยเจตนาโดยย่อมเล็งเห็นผลนี้ จึงขึ้นอยู่ที่ว่า เมื่อใดจึงจะถือว่าผู้กระทำย่อมเล็งเห็นผล ในเรื่องนี้มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. คำว่า “ผู้กระทำย่อมเล็งเห็นผล” หมายความถึง พิจารณาจากแง่ผู้กระทำเองในการที่จะวินิจฉัยว่าผู้กระทำย่อมเล็งเห็นผลหรือไม่จึงต้องพิจารณาว่า ตามข้อเท็จจริงผู้กระทำนั้นเองได้เล็งเห็นผลล่วงหน้าหรือเปล่า

ข. ส่วนปัญหาที่ว่า อย่างไรเป็นกรณีย่อมเล็งเห็นผลนั้น มีความเห็นอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ ผู้กระทำเห็นแล้วว่าผลจะเกิดขึ้น แต่ผู้กระทำยังขืนทำ, ผู้กระทำจะต้องยอมรับเอาผลไว้ล่วงหน้า และผู้กระทำไม่ไยดีในผลที่เกิดขึ้น

มูลเหตุชักจูงใจพิเศษ[52]

ความผิดที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 นั้น โดยปกติผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดา เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายระบุไว้ให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท แต่มีความผิดบางความผิดที่เพียงแต่ผู้กระทำมีเจตนาธรรมดายังไม่เป็นความผิด ต้องปรากฏด้วยว่าผู้กระทำได้กระทำไปโดยมีมูลเหตุชักจูงใจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพิ่มเติมจากเจตนาธรรมดาจึงจะเป็นความผิด ซึ่งเรียกกันว่า “มูลเหตุชักจูงใจพิเศษ” โดยกฎหมายมักจะใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อ” “โดยประสงค์จะ” หรือ “โดย” เช่น โดยทุจริต หรืออาจใช้ในความหมายอย่างอื่นก็ได้แล้วแต่ถ้อยคำของตัวบทจะให้เข้าใจว่าหมายความถึงมูลเหตุชักจูงใจพิเศษหรือไม่ซึ่งจูงใจให้กระทำผิด

2. ระบบการดำเนินคดีอาญา ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน[53]

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศจะมีลักษณะของวิธีพิจารณารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลัก อาจเป็นรูปแบบของระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการที่แต่ละประเทศได้รับอิทธิพลจากแนวคิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือระบบประมวลกฎหมาย ระบบกฎหมายหลักสองระบบนี้จะมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนอย่างมาก และเป็นการยากที่จะแยกออกจากกันได้

2.1 ระบบกล่าวหา มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของการดำเนินคดี ดังต่อไปนี้

2.1.1 ความสำคัญของคู่ความในการดำเนินคดี ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหาประการแรก คือ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา คือ คู่ความซึ่งเป็นคู่พิพาทกันในคดีอาญา เพราะระบบกล่าวหามีแนวคิดพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาจะเป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่พิพาทสองฝ่าย ศาลเป็นเพียงผู้ชี้ขาดเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณา โดยวางตัวเป็นกลางไม่เข้าแทรกแซงในระหว่างที่คู่ความกำลังดำเนินคดีอยู่ นอกจากนี้ ความสำคัญของคู่ความยังสามารถเห็นได้จากผู้ที่มีอำนาจเริ่มดำเนินคดีอาญา ในระบบกล่าวหานั้นมีแนวคิดว่า การกล่าวหาสามารถกระทำได้โดยประชาชนทุกคนโดยอิสระ จะต้องมีผู้กล่าวหาเป็นผู้เริ่มต้นคดี

เมื่อระบบกล่าวหามีแนวคิดที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทของคู่ความในการต่อสู้คดีเพื่อให้ความจริงปรากฏดังที่กล่าวมาแล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการ

---

[52]หยุด แสงอุทัย, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 70-71

[53] อุทัย อาทิเวช, “ระบบการดำเนินคดีอาญา ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน” *ใน ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง หน่วยที่ 2*, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 2-17 – 2-23

เพื่อรักษากติกาในกาต่อสู้คดีของคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันในการต่อสู้คดี แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการกำหนดบทบาทให้ผู้พิพากษามีหน้าที่เป็นกรรมการไม่ใช่ผู้มีบทบาทนำในการค้นหาความจริงเหมือนกับผู้พิพากษาในระบบไต่สวน

2.1.2 วิธีพิจารณาเป็นปรปักษ์ แนวคิดในการต่อสู้กันในระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหายังคงเป็นหลักการที่ไม่เปลี่ยนแปลง คือ คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องต่อสู้กันเพื่อให้ความจริงปรากฏ และต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดีจะเป็นการต่อสู้ด้วยพยานหลักฐานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเข้ามาสืบในคดีโดยกำหนดให้ฝ่ายที่กล่าวหาเป็นฝ่ายที่ต้องมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยที่ชอบด้วยเหตุผลว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง

การทำลายความน่าเชื่อถือในพยานหลักฐานของฝ่ายที่นำเสนอพยานหลักฐานโดยคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้น คือ การถามค้าน ในระบบกล่าวหานั้นมีความเชื่อพื้นฐานกันว่าการถามค้านและเทคนิคที่ใช้ในการถามค้านนั้นจะเป็นเครื่องมือที่น่าเชื่อถือและเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดสำหรับการค้นหาความจริงหรือการทำความจริงให้ปรากฏ

2.1.3 วิธีพิจารณาต่อสู้กันด้วยวาจา โดยหลักการถือว่าเฉพาะแต่การดำเนินคดีซึ่งกระทำในชั้นพิจารณาต่อหน้าศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้นที่ถือว่าเป็นสถานที่ที่ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิพากษาคดี และมีผลผูกพันคู่ความที่ต่อสู้กันในชั้นศาล ส่วนพยานหลักฐานที่มีการรวบรวมไว้ในชั้นสอบสวนในระบบกล่าวหาไม่ได้กระทำต่อหน้าศาล ดังนั้น พยานหลักฐานเหล่านี้แม้จะมีการรวบรวมและมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ไม่ถือว่าผูกพันศาลให้จำต้องรับฟังเหมือนกับวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนแต่ประการใด

2.1.4 วิธีพิจารณาโดยเปิดเผย ที่ว่าการพิจารณาคดีต่อหน้าศาลระหว่างคู่ความที่เป็นปรปักษ์กันในระบบ กล่าวหาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย นั้น หมายความว่า ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ ลักษณะของการพิจารณาคดีที่กระทำโดยเปิดเผยได้กลายเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเป็นหลักการที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครอง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญในการพิจารณาคดีในศาล กับสิทธิของจำเลยในคดีอาญาที่จะได้เผชิญหน้ากับพยานโจทก์เพื่อการพิสูจน์ความจริงในคดี และยังเป็นหลักประกันที่จำเลยจะไม่ถูกข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือถูกพิจารณาคดีตามอำเภอใจ

อย่างไรก็ตาม ในระบบกล่าวหานั้นมีข้อกังวลที่สำคัญประการหนึ่ง การที่ระบบกล่าวหากำหนดให้การพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยนั้น จะต้องมีตัวจำเลยอยู่ในการพิจารณาคดีตามหลักการดังกล่าว ดังนั้น การที่จำเลยที่ดื้อรั้นไม่เข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมายนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาหรือความยุ่งยากในการดำเนินคดี ต่อไป

2.1.5 ผู้พิพากษาที่เป็นกรรมการ ลักษณะของระบบกล่าวหาในข้อนี้จะตรงกันข้ามกับลักษณะที่อธิบายมาแล้วซึ่งความสำคัญของการดำเนินคดีแก่คู่ความตกอยู่กับคู่ความตามหลักการค้นหาความจริงที่จะปรากฏขึ้น จากการต่อสู้คดีของคู่ความ ส่วนบทบาทของผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาจะถูกจำกัดอยู่ที่การพิจารณาพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อหน้าตน แล้ววินิจฉัยตัดสินคดีจากพยานหลักฐานเหล่านั้น ดังนั้น ผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาจึงมีบทบาทที่สำคัญเฉพาะการควบคุมการต่อสู้คดีของคู่ความเพื่อให้มีความเที่ยงตรง และจะเป็นผู้ตัดสินว่าใครเป็นผู้ชนะ

2.2 ระบบไต่สวน[54] มีลักษณะวิธีพิจารณาคดีซึ่งตรงกันข้ามกับระบบกล่าว ดังต่อไปนี้

2.2.1 บทบาทนำของศาลในการดำเนินคดี เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่การดำเนินคดีในชั้นก่อนพิจารณา คือ ในชั้นสอบสวนหรือไต่สวน ซึ่งเป็นศาลในชั้นก่อนการพิจารณา และแม้แต่ในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี บทบาทของศาลในระบบไต่สวนก็ยังเป็นผู้นำในการดำเนินคดีอันเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับลักษณะของระบบกล่าว

ประการแรก บทบาทของผู้พิพากษาไต่สวนในชั้นก่อนพิจารณาคดี ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนนั้น การที่ผู้พิพากษาหรือศาลมีอำนาจในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจนั้น ถือเป็นลักษณะพิเศษที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ของระบบไต่สวน นั่นก็คือ การมีผู้พิพากษาไต่สวน ทำหน้าที่ในการแสวงหา และรวบรวมพยานหลักฐาน เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภทที่จะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาว่าคดีมีมูลพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในชั้นพิจารณาคดีของศาล หรือไม่

ประการที่สอง บทบาทนำของศาลในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ในระบบไต่สวนนั้น มีแนวคิดที่ว่าผู้พิพากษาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือได้มาจากการดำเนินคดีโดยศาลจะต้องมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะทำให้คำพิพากษาสามารถตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงได้ ในระบบไต่สวนผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาไม่ได้เป็นเพียงแค่ผู้ที่คอยรอรับข้อเท็จจริงจากคู่ความ แต่ผู้พิพากษาดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่เบื้องต้นในการกำกับดูแลการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลายที่จำเป็นเพื่อที่จะแก้ปมคดีให้ลุล่วง ผู้พิพากษาในระบบไต่สวนจะเป็นคนกำหนดทิศทางการค้นหาพยานหลักฐาน และจะทำหน้าที่ในการซักถามพยานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเข้าสืบด้วยตนเอง รวมทั้งผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย

ระบบไต่สวนมีข้อด้อยบางประการ คือ การที่วัตถุประสงค์ของระบบไต่สวนต้องการมุ่งค้นหาผู้กระทำความผิดให้ได้ด้วยทุกวิถีทาง ดังนั้น จึงอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดในการดำเนินคดีได้

---

[54]อุทัย อาทิเวช, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 2-24 – 2-32

2.2.2 วิธีพิจารณาเป็นปรปักษ์กันเพียงเล็กน้อย การที่จะกล่าวว่าวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวนเป็นวิธีพิจารณาที่ไม่เป็นปรปักษ์กันเลยนั้นคงไม่ถูกต้องเสียทีเดียวนัก เพราะหลักประกันในการต่อสู้คดีของคู่ความในคดีอาญาในส่วนของผู้ต้องหา หรือจำเลยว่าจะต้องมีความเสมอภาค และเป็นปรปักษ์กัน รวมทั้งกำหนดข้อสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ และรับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการต่อสู้คดีด้วย

ในระบบไต่สวนส่วนใหญ่จำเลยในคดีอาญาไม่ต้องตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำความผิด แต่อาจถูกบังคับให้ตอบคำถามอื่น ๆ ทั้งหมดในการพิจารณาคดี คำถามอื่น ๆ เหล่านั้นอาจเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของจำเลย ซึ่งคำถามเหล่านี้จะถือว่าเป็นคำถามที่ไม่เกี่ยวข้อง และไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ในระบบกล่าวหา

2.2.3 วิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร ระบบไต่สวนจะมีการบันทึกพยานหลักฐานที่ได้มาในชั้นไต่สวนไว้ในสำนวนการไต่สวน และสำนวนการไต่สวน ดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของการสืบพยานในชั้นพิจารณาของศาล แม้ในกรณีที่ไม่ได้ตัวพยานมาเบิกความในชั้นศาลก็ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความอาญาแต่ประการใด ทั้งนี้ เพราะเหตุที่ในระบบไต่สวนมีแนวคิดว่าการดำเนินคดีในชั้นพิจารณานั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างต่อเนื่องของการค้นหาความจริงโดยรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ที่สุดก่อนที่จะพิพากษาคดี

2.2.4 การไต่สวนเป็นความลับ ทนายความไม่มีสิทธิเข้าฟังการสอบปากคำผู้ต้องหาหรือผู้ถูกไต่สวนซึ่งเป็นลูกความของตน เนื่องจากลักษณะการสอบสวนของพนักงานตำรวจฝ่ายคดีหรือของผู้พิพากษาไต่สวนนั้นจะต้องบันทึกอยู่ในสำนวนการสอบสวนหรือการไต่สวน และจะต้องถูกตรวจตราอย่างละเอียดโยศาลในชั้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องอนุญาตให้ทนายความเข้าฟังการสอบปากคำของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี หรือผู้พิพากษาไต่สวนแต่ประการใดในประเทศไทยได้การใช้ระบบไต่สวนในคดีอาญา เช่น

1) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนพิจารณา

ระบบไต่สวนเป็นระบบค้นหาความจริง เป็นเรื่องของศาลกับจำเลยโจทก์และทนายจำเลยมีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริง ศาลมีบทบาทหลักในการแสวงหาความจริงให้ได้มากที่สุด มีอำนาจเต็มที่ลงไปล้วงลึกถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้เอง ศาลจะซักถามพยานด้วยตนเอง แม้คู่ความจะมิได้นำพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนความของศาล ศาลก็ย่อมนำมาได้ซึ่งอาจพิพากษายกฟ้อง หรือลงโทษโดยไม่มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ศาลไม่เคร่งครัดในกฎกติกาในการรับฟังพยานหลักฐานมากนัก ศาลมีอำนาจเต็มที่ในการที่จะรับฟัง

พยานหลักฐานทั้งปวง กระบวนพิจารณาในระบบพิจารณาในระบบไต่สวนเน้นบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาล ศาลเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนพิจารณาในระบบไต่สวนมักพิจารณาโดยเอกสารหรือลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ

หลักการและสาระสำคัญของระบบไต่สวน มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล

(2) คู่ความมีหน้าที่ช่วยเหลือในการพิจารณาคดี

(3) ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิจารณาของศาลไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น

2) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในระบบไต่สวน

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อฟ้องร้อง ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่งที่กฎหมายเห็นว่าสำคัญเท่านั้น

(2) คดีอาญาบางฐานความผิดที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ และคดีแพ่งขอให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน และคดีที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือแสดงเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงเท่านั้นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการได้

(3) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงแทนพนักงานสอบสวนโดยตั้งคณะอนุกรรมการทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิด หากชี้มูลความผิดแล้วจะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ,2550 และ2560 ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ไว้หลายประการที่สำคัญ คือ มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีฯ และบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ถ้าผู้มีหน้าที่ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ

หรือยื่นเท็จ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี โดยได้กำหนดให้มีวิธีการตรวจสอบ และองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐที่เป็นอิสระมีการตรวจสอบที่รัดกุมขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐและองค์กรทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพขึ้นโดยกำหนดให้มี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 9 คน กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นคดีพิเศษในรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในประเทศต่าง ๆ อาจแยกออกได้เป็น 2 ระบบ คือ

ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา เป็นการตรวจสอบทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมาธิการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการถอดถอน เป็นต้น ผลที่รุนแรงที่สุด คือ การพ้นจากตำแหน่ง และถูกห้ามกลับมาดำรงตำแหน่งอีก

ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เป็นการตรวจสอบความรับผิดทางอาญา และการตรวจสอบทรัพย์สิน ผลคืออาจถูกลงโทษทางอาญา และถูกยึดทรัพย์สินมาเป็นของแผ่นดิน องค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่นี้อาจเป็นศาลปกติที่มีอยู่แล้ว หรืออาจเป็นศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ออกแบบให้ศาลพิเศษในประเทศไทยเป็นศาลชั้นเดียว คำพิพากษาเป็นที่สุด อุทธรณ์ฎีกาไม่ได้ องค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 9 คน เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นรายคดี ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี โดยให้ชื่อว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดรวม 4 ประเภท ได้แก่ คดีอาญา คดีร่ำรวยผิดปกติ คดีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคดีกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่ากระทำความผิดเสียเอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้ให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพิ่มอีกหนึ่งคดี คือ คดีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นเท็จฯ ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ก็ยังคงหลักการเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้กำหนดบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ตามมาตรา 275 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)(2) รวม 7 ประเภท ได้แก่

1) นายกรัฐมนตรี

2) รัฐมนตรี

3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4) สมาชิกวุฒิสภา

5) ข้าราชการการเมืองอื่น

6) ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของบุคคลตามมาตรา 275 วรรคหนึ่ง

7) ผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ เป็นที่สุดทุกกรณี แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เพิ่มสิทธิในการอุทธรณ์ แก่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ เพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในมาตรา 278 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้” และในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา195 วรรคสี่ บัญญัติว่า “คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา” และวรรคห้า บัญญัติว่า “การวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ ให้ดำเนินการโดยองค์คณะของศาลฎีกาซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน และได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 9 คน โดยให้เลือกเป็นรายคดีและเมื่อองค์คณะของศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา”

ประเทศไทยได้นำมาตรการดังกล่าว มาใช้ในปี 2518 มีการตราพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งสำคัญ รวมทั้งข้าราชการการเมืองคือรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งบัญชีดังกล่าวจะถูกปิดผนึกไว้

และไม่มีการตรวจสอบความถูกต้อง จะเปิดต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีผู้ร้องเรียนว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง ขอให้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้[55]

ต่อมา**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ใน หมวด 10 โดยประกอบด้วย 4 ส่วน คือ **ส่วนที่ 1** การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน มาตรา 291 – 296 **ส่วนที่ 2** คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 297 – 302 **ส่วนที่ 3** การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 303 - 307 และ **ส่วนที่ 4** การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 308 – 311 สำหรับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 **โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญคือ มีการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีฯ และบัญชีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน หากผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือยื่นเท็จ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่แก้ไขกระบวนการ วิธีการ และขอบเขตการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเดิมให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพยายามที่จะหลีกเลี่ยงจากการถูกตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินโดยคลอบคลุมถึงทั้งนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองระดับท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังมีบทลงโทษทางการเมืองสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการเดิมไว้เกือบทั้งหมด เว้นแต่เรื่องการเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณะ โดยให้เปิดเผยบัญชีฯ ของ ส.ส. และ ส.ว. ด้วยและให้คดีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯหรือยื่นเท็จอยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ นอกจากนี้ยังเพิ่มโทษห้ามดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองแก่ผู้ต้องคำพิพากษาว่าจงใจไม่ยื่นฯ หรือยื่นเท็จอีกด้วย

---

[55]อธิคม อินทุภูติ, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 1-2

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 234 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้หน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมด้วย

3.2.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน[56]

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

---

[56] *ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สำนักงาน ป.ป.ช.*, กรุงเทพฯ: (มิถุนายน 2558), หน้า 2 - 14

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่

ก. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

ข. ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี

ค. ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ง. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

จ. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

ฉ. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ช. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ซ. เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ฌ. ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ญ. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ฎ. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ฏ. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ฐ. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ฑ. เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ฒ. ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ณ. ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ด. ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ต. เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร

ถ. เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้แก่

ก. ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา

ข. ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา

ค. ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร

ง. ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร

จ. ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา

ฉ. ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา

ช. เลขานุการประธานรัฐสภา

ซ. เลขานุการรองประธานรัฐสภา

ฌ. เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร

ญ. เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

ฎ. เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ฏ. เลขานุการประธานวุฒิสภา

ฐ. เลขานุการรองประธานวุฒิสภา

(7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ข. เมืองพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

ค. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ง. เทศบาลนคร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล

จ. เทศบาลเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล

ฉ. เทศบาลตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี

ช. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และประกาศคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

ก ประธานศาลฎีกา

ข ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ค ประธานศาลปกครองสูงสุด

ง อัยการสูงสุด

จ กรรมการการเลือกตั้ง

ฉ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ซ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ฌ รองประธานศาลฎีกา

ญ รองประธานศาลปกครองสูงสุด

ฎ หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

ฏ ผู้พิพากษาในศาลฎีกา

ฐ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ฑ รองอัยการสูงสุด

ฒ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ซึ่งได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรม สำหรับข้าราชการพลเรือน ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจนุเบกษาที่ประกาศกำหนดแล้ว ได้แก่ 1) ประธานกรรมการ และกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย 2) เลขาธิการคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ณ. ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

ด. ประธานกรรมการ และกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์

ต. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถ. เลขาธิการวุฒิสภา

ฐ. กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ธ. ประธานกรรมการ กรรมการนโยบาย กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณชนแห่งประเทศไทย

น. กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี

บ. ผู้แทนการค้าไทย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยผู้แทนการค้าไทย

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ปัจจุบันมีตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดแล้วทั้งสิ้น จำนวน 77 ตำแหน่ง

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามมาตรา 40 (2) ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ประกาศกำหนดตำแหน่ง

(4) กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

3.2.2 กรณีที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ครั้ง ดังนี้

(1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง

(2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง

(3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ 2 และ 4 มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน 4 ครั้ง ดังนี้

กรณีเข้ารับตำแหน่ง

กรณีทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง

กรณีพ้นจากตำแหน่ง

กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ 2 มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ครั้ง ดังนี้

กรณีเข้ารับตำแหน่ง

กรณีพ้นจากตำแหน่ง

กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ 3 มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ครั้ง ดังนี้

กรณีเข้ารับตำแหน่ง

กรณีดำรงตำแหน่งครบทุกห้าปี

กรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.2.3 วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

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

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือวันปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถึงคราวออกตามอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ วันยุบสภา หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณีเป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

3) สมาชิกวุฒิสภา ให้ถือวันปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกใหม่ปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภา หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

4) ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง นอกจาก (1) ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

5) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจ แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

6) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือวันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

7) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือวันถัดจากวันยื่นหนังสือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

8) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

9) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีตำบล นายกเทศมนตรีเมือง นายกเทศมนตรีนคร ให้ถือวันแถลงนโยบายในที่ประชุมแห่งสภาเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

10) รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผลเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง มีผล หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

11) นายกเมืองพัทยา ให้ถือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

12) สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ถือวันปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภา เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง และวันถัดจากวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่นแล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

13) เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 39 และมาตรา 40 และประกาศคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ถือวันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้งมีผล หรือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผล หรือวันที่ที่ประชุมของผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีมติ แล้วแต่กรณี เป็นวันเข้ารับตำแหน่งและวันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือลาออก หรือด้วยเหตุอื่น แล้วแต่กรณี เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

3.2.4 ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ที่มีอยู่จริงทั้งในประเทศ และต่างประเทศให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

กรณีทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นหรือที่ให้บุคคลอื่นถือครองแทน ต้องมีหนังสือรับรองจากผู้ครอบครองหรือผู้ถือครองแทนว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้ยื่นคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

3.2.5 รายได้ที่ต้องแสดง

1) รายได้ประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม โบนัส เป็นต้น

2) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่า ดอกเบี้ย เงินปันผล เป็นต้น

3) รายได้จากการรับให้/จำหน่ายทรัพย์สิน ได้แก่ รับมรดก รับให้ขายทรัพย์สินเป็นต้น

4) รายได้อื่น ๆ เช่น เงินถูกสลากกินแบ่งรัฐบาล ค่านายหน้า เป็นต้น

3.2.6 รายจ่ายที่ต้องแสดง

1) รายจ่ายประจำ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภค ค่าผ่อนบ้าน ค่าผ่อนรถ ค่าเบี้ยประกัน เป็นต้น

2) รายจ่ายอื่น ๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว เงินบริจาค เป็นต้น

3.2.7 การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ แล้วประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายลงลายมือชื่อ หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดแทนการลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ดังกล่าว[57]

1) การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือการ

---

[57] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง

วินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย[58]

2) การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินดังกล่าวโดยเร็วในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ และรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาก็ได้[59] ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วางแนวทางในการตรวจสอบความถูกต้องและความมี อยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ในการประชุมครั้งที่ 5/2540 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2540 ดังนี้

(1) ตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับหมายหมายจะทำการตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น โดยตรวจสอบเอกสารหลักฐานเบื้องต้นว่าครบถ้วน หรือไม่ ผู้ยื่นบัญชีฯ ได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาเอกสารหลักฐานที่ยื่นทุกหน้า หรือไม่ ยื่นภายในกำหนดเวลาหรือไม่ ถ้าผลการตรวจสอบพบว่าผู้ยื่นบัญชีฯ แนบเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นเกินภายในระยะเวลาที่กำหนด สำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีฯ ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาว่าเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีและเอกสารประกอบตามที่ กฎหมายกำหนดหรือจงใจไม่ยื่นบัญชีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(2) ตรวจสอบสภาพบุคคล จะตรวจสอบจากแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผู้ยื่นบัญชีฯ ยื่นต่อกรมสรรพากรว่ามีสถานภาพ โสด สมรส หม้าย หรือหย่า และมีบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ กี่คน เปรียบเทียบกับบัญชีที่ยื่นมากับข้อมูลที่ สอบถามจากสำนักงานทะเบียนกลางราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

3) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน จะทำการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 13 รายการ ดังนี้

(1) เงินสด ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงเฉพาะรายที่ แสดงว่ามีเงินสดตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไป หรือมีเหตุอันควรสงสัย

---

[58] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 35 วรรคสอง

[59] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 35 วรรคสี่

(2) เงินฝาก เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารพาณิชย์ไทยทุกธนาคาร รวมทั้งธนาคารต่างประเทศที่มี สาขาในประเทศไทย เงินฝากในสถาบันการเงินอื่นตรวจสอบ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังสถาบันการเงินทุกแห่งที่เปิดดำเนินการ

(3) เงินลงทุน หลักทรัพย์รัฐบาล และที่รัฐบาลค้ำประกัน ตรวจสอบโดยสอบถาม ข้อเท็จจริงไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่แสดงว่ามีหลักทรัพย์รัฐบาลและรัฐบาลค้ำประกันอยู่หลักทรัพย์ จดทะเบียน และรับอนุญาต ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด และนายทะเบียนกลาง หรือนิติบุคคลที่แสดงว่ามีหลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาตอยู่หลักทรัพย์เงินลงทุนอื่นตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริง เฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงไว้ในบัญชีทรัพย์สินไป ยังสำนักบริหารข้อมูลธุรกิจกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และนิติบุคคลที่แสดงว่ามีหลักทรัพย์ และเงินลงทุนอื่นอยู่

(4) เงินให้กู้ยืม ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นแสดงไว้ในบัญชีไปยังบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้

(5) ที่ดิน ตรวจสอบทั่วประเทศโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย

(6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นแสดงไว้ในบัญชีโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังส่วนราชการผู้รับผิดชอบที่ ทรัพย์สินดังกล่าวตั้งอยู่

(7) ยานพาหนะ ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังกรมการขนส่งทางบก และกรมเจ้าท่า หรือสถาบันการบินพลเรือน กรณีแจ้งว่ามีเรือยนต์และเครื่องบิน

(8) สิทธิและสัมปทาน ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีได้แสดงรายการไว้โดยสอบถาม ข้อเท็จจริงไปยังกรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(9) ทรัพย์สินอื่น ตรวจสอบเฉพาะรายที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการชี้ช่องให้ตรวจสอบ

(10) หนี้สินเงินเบิกเงินบัญชี ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารเช่นเดียวกับเงินฝาก

(11) เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น สอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารและสถาบันการเงินต่าง เช่นเดียวกับเงินฝาก

(12) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ตรวจสอบโดยการสอบถามข้อเท็จจริงไปยังเจ้าหนี้ตามหลักฐานที่แจ้ง

(13) หนี้สินอื่น ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังเจ้าหนี้ตามที่แจ้ง

4) การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเหตุที่พ้นจากตำแหน่ง หรือตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายนั้น โดยเปรียบเทียบกับบัญชีที่ยื่นกรณีเข้ารับตำแหน่งแล้ว จัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศรายงานผลการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา[60] การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หากมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้นได้ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว ข้างต้น ให้กระทำได้ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทาธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากสานักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานการทาธุรกรรมทางการเงิน ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ด้วย[61] ในกรณีที่ ผลการตรวจสอบปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทายาท หรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี ชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวก่อนที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ในกรณีที่ ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการส่งเอกสารทั้งหมดที่ มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด

---

[60] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 36

[61] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 37/2

เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นไว้ชั่วคราวก็ได้[62] เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงาน และเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ารายงานเอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไปโดยให้ ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น คณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

3.2.8 บทกำหนดโทษ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบมีบทกำหนดโทษ ดังนี้

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดกระทำความผิดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และผู้นั้นต้องห้าม

---

[62] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 38

มิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย[63]แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้ กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

นอกจากนี้ยังมีโทษทางอาญาด้วยคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[64] **ตามมาตรา 119** ซึ่งบัญญัติว่า ***"เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"***

โดยอาจแยกองค์ประกอบได้เป็นสองกรณี มีดังนี้[65]

กรณีแรก การจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบ โดยแยกองค์ประกอบของความผิด คือ จงใจ ประการหนึ่ง และไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ อีกประการหนึ่ง

คำว่า "จงใจ" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 263 วรรคหนึ่ง เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้มีการยื่นบัญชีฯ หากผู้มีหน้าที่ยื่นไม่ได้ยื่นบัญชีฯ โดยไม่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจยื่นได้ ย่อมถือว่าจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ แต่หากมีเหตุสมควรที่ทำให้ไม่สามารถยื่นได้ ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ

องค์ประกอบที่สอง คือ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบ การไม่ยื่นบัญชีฯ ที่จะเป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 263 วรรคหนึ่ง อาจได้แก่

1) ไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 260 วรรคหนึ่ง (1)(2) และวรรคสอง

2) ยื่นบัญชีฯ แต่ไม่ครบถ้วนทุกบัญชีตามมาตรา 259 วรรคหนึ่ง ที่ให้ยื่นบัญชี ฯ ทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

---

[63] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 263

[64] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 119

[65] อธิคม อินทุภูติ, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 12-14

3) ยื่นบัญชีฯ แต่ไม่ยื่นเอกสารประกอบเลย หรือยื่นเอกสารประกอบ แต่ไม่ครบถ้วนตามมาตรา 259 วรรคสอง ที่ให้ยื่นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน กับสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาด้วย

4) ผู้ยื่นไม่ได้ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชี และสำเนาหลักฐานที่ยื่นทุกหน้า ตาม พ.ร.ป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 33

ในทางปฏิบัติ หากมีผู้ไม่ยื่นบัญชีฯ หรือยื่นบัญชีฯ แต่ไม่ยื่นเอกสารประกอบ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะมีหนังสือแจ้งให้ชี้แจงเหตุผลที่ไม่ยื่นเสมอ ซึ่งหากมีเหตุผลอันควร คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะไม่ถือว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ

กรณีที่สอง การจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

แยกองค์ประกอบความผิดกรณีที่สองนี้ ได้แก่ จงใจ ประการหนึ่ง กับยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อีกประการหนึ่ง

คำว่า “จงใจ” ยื่นบัญชีฯ ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อเตรียมการทุจริตในอนาคต ด้วยหรือไม่ หากพิจารณาโดยถือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินฯ ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำดังกล่าวหรือไม่ การจงใจยื่นเท็จก็น่าจะต้องมีเจตนาพิเศษ เพื่อเตรียมการทุจริตด้วย แต่เนื่องจากการพิสูจน์เจตนาพิเศษในกรณีนี้เป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะการยื่นในกรณีเข้ารับตำแหน่ง เพราะการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเป็นเรื่องในอนาคตภายหลังยื่นบัญชีฯ แล้ว

องค์ประกอบที่สอง คือ ยื่นบัญชีฯ โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือโดยปกปิดข้อเท็จที่ควรแจ้งให้ทราบ การกระทำอันเป็นความผิดในกรณีนี้ได้แก่

1) การแสดงข้อความในบัญชีฯ อันเป็นเท็จ หมายถึง การแสดงรายการในบัญชีผิดไปจากความจริง เช่น แจ้งว่ามีทรัพย์สินหรือหนี้สินบางรายการ ทั้งที่ความจริงไม่มี หรือแจ้งจำนวนหรือราคาทรัพย์สินสูง หรือต่ำกว่าความเป็นจริง เป็นต้น

2) การปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบในบัญชี หมายถึง มีทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ไม่ได้แสดงไว้ในบัญชีฯ

3) การไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ตามมาตรา 259 วรรคท้าย หรือไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่มีอยู่

ในต่างประเทศด้วย ตามมาตรา 32 วรรคสอง การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชี ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ คำว่า “จงใจ” เป็นเพียงเจตนาธรรมดาที่พิจารณาเพียงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรู้ หรือว่ามีทรัพย์สินหรือหนี้สินดังกล่าวหรือไม่ เพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำต้องเป็นเจตนาพิเศษเพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์อันมิชอบหรือมุ่งเตรียมการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิชอบ หรือเพื่อปกปิดทรัพย์ที่ ได้มาโดยการทุจริตต่อหน้าที่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 263 และมาตรา 264 ต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีให้ถูกต้องเท่านั้น ส่วนเรื่องการทุจริตเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญ มาตรา262 วรรคสอง อันเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินว่ามีทรัพย์ สินเพิ่มขึ้นผิดปกติซึ่งได้ มาจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมืองหรือไม่[66]

เปรียบเทียบกับกรณีจงใจ ในคดีแพ่งในเรื่องละเมิด[67] ความรับผิดนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้กระทำมีความผิด กล่าวคือ ได้มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลอื่นเสียหาย ตามหลักไม่มีความรับผิดโดยไม่มีความผิด ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา หลักเกณฑ์ของความรับผิดทางแพ่ง การที่จะก่อให้เกิดความรับผิดทางแพ่งประเภทใดประเภทหนึ่งในสามประเภทที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) มีการกระทำที่รู้สำนึก โดยหลักของผู้ที่จะต้องรับผิดตามกฎหมายนั้นบุคคลนั้นต้องมีการกระทำตามกฎหมาย คือ การกระทำโดยรู้สำนึกว่าตนกำลังทำอะไรอยู่ เพราะหากเขาไม่รู้ว่าเขาทำอะไรเสียแล้ว กฎหมายคงไม่อาจกำหนดให้เขาต้องรับผิดได้

2) มีความผิด กล่าวคือ มีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือที่เรียกว่า Fault ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อนั้นเป็นองค์ประกอบทางจิตใจของผู้กระทำเพื่อจะบ่งบอกว่าเขามีความผิด โดยอาจเป็นความตั้งใจหรือจงใจ คือรู้ว่าได้ก่อความเสียหายให้แก่ผู้อื่นในกรณีของละเมิด หรืออาจเป็นความตั้งใจที่จะทำให้คู่เจรจาเสียหายในกรณีก่อนสัญญา รวมทั้งแม้ไม่ตั้งใจแต่ด้วยความไม่ระมัดระวัง ชอบด้วยกฎหมายให้แก่บุคคลอื่นในกรณีของละเมิด หรือความระมัดระวังได้ก่อความเสียหายให้คู่เจรจาอีกฝ่ายหนึ่งในกรณีก่อนสัญญาก็เรียกว่า ผู้กระทำการดังกล่าวมีความผิดทางแพ่ง

---

[66] สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ,* กรุงเทพมหานคร: วิญญชน, 2553, หน้า 248

[67] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิดจัดการงานนอกสั่งลาภมิควรได้,*(พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพ ฯ: วิญญชน, 2557, หน้า 23-39

3) มีความเสียหาย การกระทำโดยรู้สำนึกได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ความเสียหายจากการไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ความเสียหายจากการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย ความเสียหายจากการฝ่าฝืนหน้าที่ก่อนสัญญา

4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ก่อความเสียหายนั้นจะต้องเป็นผลจากการกระทำของเขาเท่านั้น

5) มีกฎหมายแพ่งรับรองสิทธิของผู้เสียหายไว้ หมายถึง กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับชีวิตของคนตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งอาจเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออาจเป็นกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ที่สำคัญเป็นกฎหมายที่มุ่งจะเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

การกระทำจงใจ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 แยกพิจารณาเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ได้ดังนี้[68]

1) การกระทำโดยจงใจทางแพ่งที่อาจอยู่ในลักษณะเดียวกับเจตนาประสงค์ต่อผลทางอาญา อันเป็นจงใจที่มีความเข้มข้นมากว่า เพราะเจตนาประสงค์ต่อผล หมายถึงผลที่เกิดเป็นผล โดยตรงจากเจตนาของผู้กระทำ จงใจทางแพ่งกรณีนี้จึงอยู่ในลักษณะเดียวกับเจตนาประสงค์ต่อผลทางอาญาหรืออาจกล่าวได้ว่าเจตนาประสงค์ต่อผลทางอาญาก็ถือเป็นจงใจในทางแพ่งด้วย

2) การกระทำโดยจงใจทางแพ่งอาจอยู่ในลักษณะเดียวกับเจตนาเล็งเห็นผลทางอาญาอันเป็นความจงใจที่อยู่ในระดับเข้มข้นน้อยกว่าจงใจประเภทแรก ในทางแพ่งก็ถือว่าจงใจเช่นเดียวกัน

3) การกระทำโดยจงใจทางแพ่งที่อาจไม่ใช่เจตนาประสงค์ต่อผลหรือเจตนาเล็งเห็นผลทางอาญา กล่าวคือ แม้ไม่ได้มุ่งให้เกิดผลอันนั้นหรือมิได้เล็งเห็นว่าผลอันนั้นจะเกิดแต่เมื่อได้ก่อความเสียหายแก่ผู้อื่นโดยเพียงแต่รู้ว่าการกระทำของตนอาจก่อความเสียหายแก่ผู้อื่นไม่ว่าความเสียนั้นจะเป็นความเสียหายที่ตนประสงค์แต่แรกหรือเล็งเห็นได้ว่าต้องเกิดแต่แรก หรือไม่มิใช่สาระสำคัญและแม้ผู้กระทำอาจไม่มีความผิดฐานเจตนาประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลนั้นก็ตามก็อาจถือเป็นจงใจทางแพ่งอันเป็นองค์ประกอบของละเมิดได้แล้ว

[68] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 67-71

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง บุคคลที่ทำละเมิดนั้นมุ่งหมายที่จะก่อความเสียหายให้บุคคลอื่นด้วยการกระทำของตน[69] เหตุที่อธิบายว่า “จงใจ” หมายถึงมุ่งหมายให้บุคคลอื่นเสียหายเพราะท่านศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ อธิบายว่าบทบัญญัติในมาตรา 420 เองที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจ...ให้เขาเสียหาย” ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จงใจมีสองความหมายคือ ตั้งใจทำให้คนอื่นเสียหายกรณีหนึ่งหรือรู้ว่าทำให้คนอื่นเสียหายอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งในกรณีหลังอาจหมายความว่าไม่ได้ตั้งใจทำให้คนอื่นเสียหายแต่รู้ว่าการกระทำของตนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนอื่นก็ยังทำ ย่อมอยู่ในความหมายว่าจงใจอยู่ดี ส่วนผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยเท่าไรไม่สำคัญ[70] จะจงใจให้ตาย แต่แค่บาดเจ็บ ก็ถือว่าจงใจ

โดยสรุป ความแตกต่างระหว่างจงใจทางแพ่งและเจตนาทางอาญา แม้การจงใจจะเป็นองค์ประกอบภายในคือเรื่องของเจตนาที่ดูเหมือนว่าอาจคล้ายกับองค์ประกอบภายในของความรับผิดในทางอาญาก็ตาม แต่การจงใจในทางแพ่งคือในเรื่องของละเมิดนั้นมีความแตกต่างจากเจตนาในทางอาญาเพราะเจตนาในทางอาญาเพราะเจตนาในทางอาญานั้นกำหนดไว้สำหรับความผิดแต่ละประเภท ในขณะที่เรื่องละเมิดนั้นไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่เจตนาก็เป็น “จงใจ” ตามมาตรา 420 เหมือนกันเพราะเป็นการกระทำโดยรู้ว่าจะทำให้เขาเสียหาย ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวกันว่า “จงใจ” ทางแพ่งในเรื่องละเมิดนั้นกว้างกว่าเจตนาในทางอาญา เพราะเจตนาในทางอาญาเป็นเจตนาเฉพาะเรื่องและเป็นเจตนาชั่วร้าย ในขณะที่ “จงใจ” ทางแพ่งนั้นใช้ได้ทุกเรื่อง และเพียงรู้ว่าทำให้คนอื่นเสียหายก็พอแล้วไม่ถึงขนาดที่จะต้องเป็นเจตนาชั่วร้าย ความเสียหายจะมากน้อยเพียงใดก็เป็น “จงใจ” ทั้งสิ้น เจตนาในทางอาญาจึงเป็นจงใจในทางแพ่งเสมอ แต่จงใจในทางแพ่งอาจมิใช่เจตนาในทางอาญา

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 264 บัญญัติ ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 263 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดด้วยโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่ กำหนดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด

---

[69] จิตติ ติงศภัทิย์, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354-452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพ ฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 178

[70] จิตติ ติงศภัทิย์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 178

กระทำความผิด ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) มาตรา119 ยังบัญญัติ ให้มีโทษทางอาญาด้วย คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำ ทั้งปรับด้วย

3.3 คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างจริงจังตรวจสอบแล้วได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คดีสำคัญ ๆ เพื่อเป็นกรณีศึกษาดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2543 พลตรีสนั่น ขจรประศาสตร์ ผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีฯ ต่อผู้ร้อง โดยแจ้งรายการหนี้สิน กรณีสัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ถูกร้องกับบริษัทแห่งหนึ่ง จำนวน 45 ล้านบาท ซึ่งหนี้เงินกู้ยืมดังกล่าวไม่มีอยู่จริงถึง 3 ครั้ง โดยแสดงสำเนาสัญญากู้ยืมเงิน 3 ฉบับ เป็นเอกสารประกอบจึงถือว่าผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295

คำวินิจฉัยศาลฎีกา คดีหมายเลขแดงที่ อม.6/2552 นางอรพินท์ มั่นศิลป์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้คัดค้าน คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้คัดค้านยื่นบัญชีฯ ต่อผู้ร้อง (ป.ป.ช.) โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความของศาลจังหวัดนครสวรรค์เป็นการจงใจยื่นบัญชีฯ เท็จหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำว่า “จงใจ” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 263 มีความหมายถึง เจตนาตามธรรมดาที่พิจารณาเพียงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ รู้ว่าตนมีทรัพย์สินหรือหนี้สินใดในขณะยื่นบัญชีหรือไม่ ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษเนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีให้ถูกต้องเท่านั้น

คดีหมายเลขแดงที่ 27/2557 ระหว่าง ป.ป.ช. ผู้ร้อง นายสราวุธ ชูทับทิม (นายก อบต.) ผู้คัดค้าน เรื่อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ พิพากษาว่า นายสราวุธ ชูทับทิม ผู้คัดค้านจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบต่อผู้ร้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดารงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ 31 สิงหาคม 2555 อันเป็นวันที่ผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งที่เป็นเหตุแห่งการยื่นคาร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34 วรรคสอง ให้ผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา ในการดำรงตำแหน่งครั้งที่ 2 ด้วยกับมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 119 ให้ลงโทษจาคุก 2 เดือน และปรับ 4,000 บาท ผู้คัดค้านให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงจาคุก 1 เดือน และปรับ 2,000 บาท ไม่ปรากฏว่า ผู้คัดค้านได้รับโทษจาคุกมาก่อน โทษจาคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 หากไม่ชาระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29,30 คำขออื่นให้ยก

คดีหมายเลขแดงที่ 12/2557 ระหว่าง ป.ป.ช. ผู้ร้อง นายทวีศักดิ์ ฐานบัญชา (สมาชิก อบจ.) ผู้คัดค้าน เรื่อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ พิพากษาว่า นายทวีศักดิ์ ฐานบัญชา ผู้คัดค้าน จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 32 และมาตรา 33 ห้ามผู้คัดค้านดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ 14 มีนาคม 2551 อันเป็นวันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34 วรรคสอง คำขออื่นให้ยก

คำพิพากษาฎีกาที่ อม.14/2558 ระหว่าง ป.ป.ช. ผู้ร้อง กับ นายอภินันท์ ตันมา นายกเทศมนตรีตำบลแม่คำมี ผู้คัดค้านเรื่อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแพร่ได้ออกหนังสือแจ้งเตือนผู้คัดค้านถึง 3 ฉบับ และยังโทรศัพท์และส่งโทรสารแจ้งผู้คัดค้านให้มายื่นบัญชีกับยื่นเอกสารเพิ่มเติมให้ถูกต้องหลายครั้ง ผู้คัดค้านทราบแล้วแต่เพิกเฉย

ไม่ยื่นเอกสารเพิ่มเติม และไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีในการดำรงตำแหน่ง ครั้งที่ 1 และกรณีเข้ารับตำแหน่ง ครั้งที่ 2 พฤติการณ์แห่งคดีแสดงให้เห็นว่า ผู้คัดค้านไม่ใส่ใจต่อหน้าที่อันสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องปฏิบัติในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบ อันเป็นมาตรการที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมีหลักการสำคัญว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจของประชาชน ต้องมีคุณสมบัติในด้านความซื่อสัตย์ สุจริต บริหารราชการตามหลักธรรมมาภิบาล พฤติการณ์แห่งคดีฟังได้ว่า ผู้คัดค้านไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบรวม 4 กรณี พิพากษา ให้พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลแม่คำมีที่ดำรงอยู่ และห้ามมิให้ผู้คัดค้านดำรงตำแหน่งทางการเมือง และดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลวินิจฉัย การกระทำของผู้คัดค้านเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 119 ให้จำคุก กระทงละ 2 เดือน รวม 4 กระทง เป็นจำคุก 8 เดือน พิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดีแล้ว เห็นว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้บริหาร อปท. เป็นผู้นำชุมชน ต้องประพฤติปฏิบัติตนเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชนแต่ผู้คัดค้านกลับละเลยไม่ใส่ใจต่อหน้าที่อันสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ทำให้ระบบการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพเป็นช่องทางให้เกิดการประพฤติมิชอบ และการทุจริตคอร์รัปชั่น พฤติการณ์แห่งคดีนับว่าเป็นเรื่องร้ายแรงจึงไม่สมควรรอการลงโทษ

3.4 ระเบียบ ประกาศ และมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จะขอยกมาเฉพาะในส่วนที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะศึกษาในรายงานฉบับนี้[71] ดังนี้

การดำเนินการกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ได้ยื่นบัญชีฯ หรือยื่นบัญชีฯ แต่ดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

ครั้งที่ 78-3 /2552 วันที่ 15 มกราคม 2552 ว่า หากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ มิได้ยื่นบัญชีฯ ภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ไม่ถูกต้อง ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชี ฯ ชี้แจงเหตุผลของการไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วน

---

[71] *มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สิน* สำนักทะเบียน และพัฒนาระบบตรวจสอบ สำนักงาน ป.ป.ช. 2558

ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากยังมิได้ชี้แจงก็ให้มีหนังสือเตือนอีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้ยื่นยังไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้อง ให้สรุปเรื่องเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโดยเร็ว และภายในระยะเวลาที่จะสามารถดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ยื่นบัญชีฯ ด้วย

การให้ความสนใจเป็นพิเศษกับหลักฐานที่มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงได้ง่าย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

ครั้งที่ 38/2543 วันที่ 18 พฤษภาคม 2543 ว่าการให้ความสนใจเป็นพิเศษกับหลักฐานที่มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เช่น หลักฐานเกี่ยวกับเรื่องเงินสด ทรัพย์สินอื่น หรือหนี้สิน เป็นต้น เพราะหลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา โดยในขณะที่ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และขณะที่ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง อาจจะมีจำนวนที่แตกต่างกันมากจนผิดปกติ

การดำเนินการกรณีผู้ยื่นระบุว่าไม่มีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

ครั้งที่ 22/2549 วันที่ 21 ธันวาคม 2549 ว่าหากผู้ยื่นระบุว่าไม่มีรายการทรัพย์สินและหนี้สินใดเลย ที่ประชุมมีมติให้พนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องมีหนังสือขอให้ผู้ยื่นบัญชี ฯ ยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่าไม่มีรายการทรัพย์สินและหนี้สินใดเลยอย่างแท้จริง หากผู้ยื่นบัญชีฯ ยืนยันว่าไม่มีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้ยื่นแสดงไว้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ชัดเจนว่า ผู้ยื่นบัญชีฯ ไม่มีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่แจ้งไว้จริงหรือไม่ หรือมี แต่จงใจแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ขอให้พิจารณาว่าผู้ยื่นบัญชีฯ ที่จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

ครั้งที่ 602-70/2557 วันที่ 18 กันยายน 2557 ว่าให้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไปว่าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ พร้อมทั้งเสนอความเห็นด้วยว่าเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น จงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง

ที่ควรแจ้งให้ทราบ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ โดยมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หรือไม่ สมควรจะหยิบยกขึ้น เป็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้น ร่ำรวยผิดปกติ ตามมาตรา 75 วรรคสอง หรือมาตรา 77 หรือไม่เพียงใด

โดยสรุปหลักที่ได้จากมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ยกมานั้นจะเป็นมติในส่วนของการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า หากผู้หน้าที่ยื่นบัญชีฯ ไม่ได้ยื่นบัญชีฯ ภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเตือนให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากยังไม่ดำเนินการ ให้มีหนังสือแจ้งเตือนอีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละ ไม่เกิน 30 วัน แสดงให้เห็นว่าแม้ผู้มีหน้าที่ยื่นจะยื่นล่าช้าเพียงใด หากได้ดำเนินการยื่นบัญชีฯ ภายหลังจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเตือนพร้อมชี้แจงข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ถือว่าเป็นกรณีไม่จงใจ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง แสดงความบริสุทธิ์ใจในการที่จะต้องถูกตรวจสอบก่อน และหลังจากการเข้ามาใช้อำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บุคคลดังกล่าวควรที่จะมีความรับผิดชอบในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้สังคม หากผู้มีหน้าที่ยื่นๆ บัญชีเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดควรที่จะต้องได้รับโทษ โดยผู้ศึกษาเห็นว่าควรเป็นโทษปรับเป็นรายวันตามจำนวนวันที่เกินกำหนด

2) จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่ากรณีใดบ้างที่ควรจะต้องตรวจดำเนินการในการตรวจสอบว่าผู้ยื่นจงใจยื่นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่า บทบัญญัติในเรื่องจงใจยื่นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงควรที่จะแยกเป็นบทบัญญัติต่างหากจากกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ เพื่อจะได้ดำเนินการตรวจสอบถึงเจตนาที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ยื่นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้นมีเจตนาพิเศษที่จะกระทำการทุจริตในภายหน้า หรือเพื่อปกปิดสิ่งที่ได้มาจากการทุจริต หรือใช้

อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนครองหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบได้ทั้งกรณีเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ถือเป็นมาตรการทั้งในด้านป้องกันและปราบปรามในตัว

3.5 เปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส

3.5.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(1) ผู้สมัครประธานาธิบดีและประธานาธิบดี

(2) ผู้สมัครรองประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

(3) ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา

(5) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาล

2) ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(1) ผู้สมัครประธานาธิบดีและประธานาธิบดี

(2) คณะรัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) นักการเมืองระดับท้องถิ่น

3) ประเทศไทย ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่น

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(7) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยสรุป ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย นั้นได้กำหนดเป็นตำแหน่งเหมือนกัน กล่าวคือ ตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญ ๆ รวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่นด้วย

3.5.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีและองค์กรที่รับบัญชี

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีไว้ 3 ช่วง ดังนี้

(1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง

ก. ผู้สมัครประธานาธิบดี ผู้สมัครรองประธานาธิบดี ยื่นภายใน 30 วันนับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครหรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปีที่มีการเลือกตั้ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข. ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ยื่นภายใน 30 วันนับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครหรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปีที่มีการเลือกตั้ง โดยยื่นต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภาแล้วแต่กรณี

(2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว

ก. ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่งโดยยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายื่นภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง โดยยื่นต่อเลขาธิการของแต่ละสภา และเลขาธิการแต่ละสภาต้องยื่นคณะกรรมาธิการจรรยาบรรณของแต่ละสภาภายใน 7 วันนับแต่วันที่เริ่มแสดงรายงาน

(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

ก. ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ยื่นบัญชีภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง โดยยื่นต่อบุคคลเดียวกันกับที่เคยยื่นเมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว

2) ประเทศฝรั่งเศส กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีไว้ 3 ช่วง คือ

(1) ก่อนที่จะได้เลือกตั้ง

ก. ผู้สมัครประธานาธิบดียื่นต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี

(2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว

ก. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะเปิดซองบัญชีของผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว โดยพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาพร้อม ๆ กับการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

ข. ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี นักการเมืองระดับท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภายื่นภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการ เพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

ก. ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี นักการเมืองระดับท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ยื่นภายใน 15 วัน หลังจากพ้นจากตำแหน่ง หรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง 1 เดือน ภายหลังพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ โดยยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

3) ประเทศไทย ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นไว้ 3 ช่วง คือ

(1) เมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้ว

ก. เมื่อเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

ก. ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

ข. ในกรณีที่บุคคลได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว 1 ปี

ก. นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี

โดยสรุป กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินนั้นของประเทศทั้งสามประเทศกำหนดให้ยื่น 3 ครั้ง และเหมือนกันในสองกรณี คือ การยื่นกรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่ง ในส่วนที่แตกต่างนั้นในประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศ

ฝรั่งเศส มีการยื่นกรณีก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ส่วนของประเทศไทยนั้นมีการกำหนดให้ยื่น กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี

3.5.3 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เปิดเผยต่อสาธารณชน ทุกตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้

2) ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้เปิดเผยเฉพาะผู้สมัครและได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเท่านั้น ส่วนตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผย ยกเว้นได้รับการร้องขอจากศาล หรือผู้ยื่นบัญชี

3) ประเทศไทย กำหนดให้เปิดเผยเฉพาะตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผย ยกเว้น ได้รับการร้องจากศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยสรุป การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ นั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ทุกตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ส่วนของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เปิดเผยเฉพาะตำแหน่งประธานาธิบดีเท่านั้น ส่วนตำแหน่งอื่นห้ามเปิดเผย เว้นแต่ได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้ยื่นบัญชี สำหรับในประเทศไทยนั้นก็กำหนดให้เปิดเผยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เท่านั้น ส่วนตำแหน่งอื่น ห้ามมิให้เปิดเผย เว้นแต่ได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.5.4 บทกำหนดโทษ

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งต่อศาล District Court โดยหากยื่นเกินกำหนดระยะที่กำหนดไว้ จะถูกปรับ 200 U.S. หรือหากไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีอันเป็นเท็จจะถูกปรับ 10,000 U.S.

2) ประเทศฝรั่งเศส

(1) กรณีประธานาธิบดีถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีไม่สมบูรณ์

(2) กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการสั่งการต่อรัฐมนตรีคนนั้นตามสมควร

(3) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะถูกเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยค่าใช้จ่ายที่ใช้ในเลือกตั้ง

(4) กรณีนักการเมืองระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นความผิดอาญา และถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระยะเวลา 1 ปี

3) ประเทศไทย กำหนดให้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ (เดิม) ต่อมาได้แก้เป็นเสนอศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(2) ถือเป็นความผิดทางอาญา โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย

โดยสรุป แต่ละประเทศได้กำหนดโทษกรณีไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีเกินระยะเวลาที่กำหนด หรือยื่นบัญชีเท็จ ไว้แตกต่างกัน โดยมีการกำหนดทั้งโทษทางอาญา โทษในทางแพ่ง และโทษในทางการเมือง ดังนี้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดโทษทางอาญาเป็นโทษปรับ ใน 2 กรณี คือ กรณียื่นเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ต้องโทษปรับ 200 U.S และกรณีไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จ ต้องโทษปรับ 10,000 U.S

ในประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดโทษไว้หลายกรณีทั้งโทษทางอาญา ทางแพ่ง และทางการเมือง โดยแยกเป็น 4 กรณีตามตำแหน่ง กรณีประธานาธิบดีถ้าไม่ยื่นหรือยื่นเท็จ ถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งไม่สมบูรณ์ กรณีรัฐมนตรีรายใดไม่ยื่นหรือยื่นเท็จ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ในการดำเนินการสั่งการต่อรัฐมนตรีคนนั้นตามสมควร กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภารายใดไม่ยื่น หรือยื่นเท็จจะถูกเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยค่าใช้จ่ายที่ใช้ในเลือกตั้ง และกรณีนักการเมืองระดับท้องถิ่นรายใดไม่ยื่นหรือยื่นเท็จ ถือว่าเป็นความผิดอาญา และถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระยะเวลา 1 ปี

ในส่วนของประเทศไทยนั้นก็ได้กำหนดโทษไว้ทั้งทางอาญา และโทษทางการเมืองด้วย กล่าวคือกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นไม่ยื่นหรือยื่นเท็จ ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะต้องรับโทษทางการเมืองด้วยคือห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี

ข้อสังเกต การตรวจสอบของไทยเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงทุกบัญชี และเป็นตรวจสอบแบบปกติ ซึ่งแตกต่างจากของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสที่ใช้การตรวจสอบตามความสำคัญ และลำดับความเสี่ยง โดยแยกเป็นกลุ่ม ๆ และ

เป็นการตรวจสอบเชิงลึกในความถูกต้องและมีอยู่จริง และการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มผิดปกติ โดยคัดเลือกจากปัจจัยพิเศษ เช่น ความเสี่ยงทุจริต ความเกี่ยวข้องผลประโยชน์รัฐจำนวนมาก หรือเป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการยื่นบัญชี

บทที่ 4
วิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน

จากการศึกษาพบว่าการที่ประเทศไทยนำมาตรการการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาใช้เมื่อประมาณปี 2518 จนถึงปัจจุบันสืบเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับทุกสังคมทั่วโลก จึงทำให้สมาชิกของประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมกันลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในคราวประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 และอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 เป็นต้นมา โดยแต่ละประเทศก็ได้หามาตรการต่าง ๆ ในการใช้ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมาตรการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินถือเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐซึ่งกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้รัดกุมและตรวจสอบได้จริง[48] ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้ได้ผลมาแล้วในหลายประเทศ

เจตนารมณ์ของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและป้องกันการทุจริตโดยมีวัตถุประสงค์[49] คือ

1) เพื่อสร้างความโปร่งใสแก่ระบบราชการและการเมือง และเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดขึ้น

2) เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมีโอกาสใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต

3) เป็นมาตรการเสริมการปราบปรามการทุจริต เพราะวัตถุประสงค์หลักของการทุจริตคือ ต้องการทรัพย์สิน

---

[48] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ,* หน้า 339

[49] วรวิทย์ สุขบุญ, *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.,* หน้า 3-4

ทั้งนี้ ในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้นั้นได้มีการกำหนดโทษทางอาญา สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวเพิ่มเติมด้วย ซึ่งการนำหลักกฎหมายอาญามาบังคับใช้โดยกฎหมายอาญายึดมั่นในหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่เป็นสากล กล่าวคือ ไม่มีความผิด ไม่มีกฎหมาย ไม่มีโทษ ดังนั้นการใช้กฎหมายอาญาจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด บุคคลใดจะต้องรับผิดในทางอาญาบุคคลนั้นต้องได้รู้สำนึกในการที่กระทำ ซึ่งการนำทฤษฎีการลงโทษในทางอาญามาใช้กับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นั้นก็เพื่อเป็นการข่มขู่และยับยั้งตัวผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษและบุคคลอื่นที่เห็นเป็นตัวอย่าง ทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษ จนไม่กล้ากระทำผิดขึ้นอีก จึงเป็นเหตุผลในการนำบทลงโทษทางอาญามาใช้กับกรณีดังกล่าวซึ่งบุคคลผู้มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีล้วนแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงของประเทศ จึงควรมีมาตรการที่จะลงโทษให้เข็ดหลาบจึงมีแนวคิดในการนำทฤษฎีการลงโทษมาใช้

จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ก็ได้มีการนำมาตรการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มาใช้เช่นเดียวกันโดยทั้งสองประเทศก็ได้มีการกำหนดโทษในทางอาญาไว้เช่นกัน แต่อาจจะกำหนดโทษที่แตกต่างกันไปแล้วแต่สภาพสังคมวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยในประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดบทลงโทษในทางอาญาไว้เช่นกันซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการนำมาตรการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมาใช้ในประเทศไทยจากบทบัญญัติ **มาตรา 119** ซึ่งบัญญัติว่า ***"เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"***

จะเห็นได้ว่ามีประเด็นปัญหาที่ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์โดยแท้จริง ดังนี้

1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีประเด็นปัญหาที่ควรศึกษา กล่าวคือ ตามกฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์ และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในกำหนด 30 วันนับตั้งแต่วันที่มีหน้าที่ยื่น แต่ไม่ได้มีบทลงโทษกำหนดไว้สำหรับกรณียื่นเกินกำหนดระยะเวลา กล่าวคือจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีจงใจที่จะไม่ยื่น ให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าถือ เป็นเหตุจงใจ หรือไม่จึงจะมีบทลงโทษ จากการเก็บข้อมูลปรากฏว่าผู้ยื่นบัญชีฯ เป็นจำนวนมากยื่นเกินกำหนด

ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งมากถึง 1,700 วัน หรือมากกว่า จากกรณีดังกล่าว จึงทำให้เห็นว่ามาตรการในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ยังมีข้อบกพร่อง และยังมีช่องว่าง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เป็นผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร จึงทำให้ไม่สามารถที่จะคัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นคนดี โปร่งใส ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเป็นแบบอย่างให้กับประชาชนทั่วไป ได้เท่าที่ควร

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 119 ซึ่งได้บัญญัติให้การจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ และการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ไว้ในมาตราเดียวกันนั้น ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ กล่าวคือ เพื่อสร้างความโปร่งใสแก่ระบบราชการ และการเมือง และเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดขึ้น และเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมีโอกาสใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต และเป็นมาตรการเสริมการปราบปรามการทุจริต เพราะวัตถุประสงค์หลักของการทุจริตคือ ต้องการทรัพย์สิน

ซึ่งปัญหาที่พบคือ กรณีที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่ไม่ยื่นเอกสารประกอบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติถือว่าผู้นั้นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ และเสนอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ว่าการที่ผู้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในบัญชีนั้นเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์ และหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อีกไม่ได้เนื่องจากถือว่าเป็นการกระทำกรรมเดียวกันกับการจงใจไม่ยื่นบัญชี ซึ่งบุคคลจะถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันสองครั้งไม่ได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรแยกกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เป็นบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งต่างหากจากกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และคำว่า “จงใจ” อาศัยเพียงเจตนาธรรมดาเท่านั้น กล่าวคือ เพียงแต่รู้ว่ามีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ แต่ไม่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ถือว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ แล้ว และควรกำหนดโทษกรณีไม่ยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบ ภายในกำหนดระยะเวลา เป็นเพียง

โทษปรับ และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่ศาลฎีกาฯ วินิจฉัย และในกรณีนี้ไม่ควรที่จะต้องมีโทษจำคุกด้วย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าจะมาตรการในการคัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นคนดี โปร่งใส ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบในการปฏิบัติให้ถูกต้องที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเป็นแบบอย่างให้กับประชาชนทั่วไป ได้มากขึ้น

2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน ข้อ 1) ที่ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ควรแยกกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเป็นบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่ง ต่างหากจากกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า การจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการในแสวงหาพยานหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และพยานบุคคล เพื่อยืนยันหรือแสดงให้เห็นว่าการที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ มีเจตนาพิเศษที่จะยื่นบัญชีอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการในการไต่สวนเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพราะกรณีดังกล่าวจะมีทั้งกรณียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่ไม่ยื่นเอกสารประกอบใดเลย หรือยื่นเอกสารประกอบเพียงบางรายการ หรือไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินใด ๆ เลย หรือแสดงแต่ไม่ครบถ้วน โดยมีเจตนาแสดงรายการอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และควรเป็นเจตนาพิเศษด้วยไม่ใช่เพียงแค่เข้าใจผิดว่าไม่ต้องแสดงหรือไม่ยื่นเอกสารประกอบ หรือเพียงแค่หลงลืมเท่านั้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าคำว่า “จงใจ” ควรที่จะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อเตรียมการทุจริตในอนาคต หรือเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินอันได้มาโดยไม่ชอบจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่ง หรือภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งหากพิจารณา โดยถือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำดังกล่าวหรือไม่ การจงใจยื่นเท็จก็น่าจะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อเตรียมการทุจริตด้วย

ซึ่งการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบันการตรวจสอบกรณียื่นบัญชีเท็จนั้น ถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ว่า การยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้น ผู้ยื่นไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อเตรียมการทุจริตในอนาคต เพียงแต่รู้ว่ามีทรัพย์สิน และหนี้สิน

นั้นแล้วไม่แจ้ง ก็เป็นความผิดแล้ว เนื่องจากการพิสูจน์เจตนาพิเศษในกรณีนี้เป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะการยื่นในกรณีเข้ารับตำแหน่ง เพราะการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเป็นเรื่องในอนาคตภายหลังยื่นบัญชีฯ แล้ว ซึ่งอาจจะเกิดขึ้น หรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ ขึ้นอยู่กับโอกาส สถานการณ์ และปัจจัยอื่นอีกหลายประการ

ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้การที่จะพิสูจน์เจตนาพิเศษจะเป็นเรื่องยากแต่ก็มีวิธีการ หรือขั้นตอนที่จะตรวจสอบได้ และการตรวจสอบในกรณีนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยแท้จริง เป็นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพเป็นการไต่สวนหาพยานหลักฐานเบื้องต้นก่อนที่จะดำเนินคดีกับบุคคลนั้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักเพิ่มเติมกรณีการกระทำจงใจ ที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยอื่น ๆ ในเรื่องนี้ ใน***คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2544*** วินิจฉัยว่า *แม้คำว่า “จงใจ” ไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยเจตนาพิเศษหรือมุ่งประสงค์เป็นพิเศษตามที่ได้ให้ความหมายแล้วก็ตาม แต่การใช้คำว่า “จงใจ” นำหน้าข้อความว่า “ยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ” นั้น ย่อมมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญประสงค์เน้นว่า ผู้ยื่นบัญชีฯ ต้องรู้สำนึกที่แน่ชัดพอสมควร และจำต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดแจ้งหรือปราศจากข้อสงสัยอันสมควรมาแสดง ในกรณีที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดแจ้งหรือยังเป็นที่สงสัยอยู่ ไม่สมควรวินิจฉัยให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหา* จากคำวินิจฉัยดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า การจะดำเนินคดีต่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ กรณีจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้ชัดแจ้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนาอันแท้จริงในการที่ผู้ยื่นบัญชีฯ จำต้องยื่นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งโดยปกติของวิญญูชนแล้วทรัพย์สินหรือหนี้สินใดที่ตนมีหรือได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วไม่มีเหตุผลอันใดที่จะไม่แสดงความโปร่งใสของตนเอง

ในทางปฏิบัตินั้นหากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ยื่นบัญชีฯ รายใดแล้วปรากฏหลักฐานอันเป็นเหตุอันควรสงสัยบุคคลดังกล่าวยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อที่จะกระทำการทุจริตเมื่อตนได้เข้ารับตำแหน่ง ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้ผู้นั้นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ณ วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อจะได้ตรวจสอบหาพยานหลักฐานยืนยันเจตนาอันเป็นข้อสงสัยนั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่าสิ่งที่ควรตั้งเป็นข้อสังเกตในการที่จะดำเนินการตรวจสอบกรณีจงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยมีเจตนาพิเศษดังนี้

1) กรณีผู้ยื่นที่แสดงรายการทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นแสดงในบัญชีว่าไม่ได้ประกอบอาชีพใด เช่น การแสดงเงินสดจำนวนมาก การแสดงเงินให้กู้ยืมเป็นจำนวนมาก โดยทำหลักฐานอันเป็นเท็จโดยสมรู้กับผู้แสดงตนกู้ การแสดงรายการทรัพย์สินอื่นโดยการเอาภาพถ่ายทรัพย์สินของบุคคลอื่นหรือเอาภาพถ่ายที่ถ่ายจากของปลอม เช่น ทองปลอม เพชรปลอม ฯลฯ และประเมินราคาสูง

2) ในกรณีแสดงว่าเป็นการกู้ยืมบุคคลซึ่งเป็นญาติพี่น้องอันเป็นเท็จ และไม่แสดงเมื่อเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบแล้วแจ้งว่ายกหนี้ให้เพราะสงสาร ด้วยเหตุเป็น ลูก เป็นหลาน เป็นพี่เป็นน้อง กรณีเหล่านี้ควรให้ตั้งเป็นข้อสงสัยที่จะตรวจสอบ

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการตรวจสอบในรูปแบบข้างต้น จะทำให้คัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นคนดี โปร่งใส ซื่อสัตย์ ได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

บทที่ 5
บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับการนำมาตรการการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน มาใช้ในประเทศไทยซึ่งนำมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งปัญหาหลักในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ คือ ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมถึงการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นจากปัญหาการทุจริตยิ่งขึ้น เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวการณ์ถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติและให้อภิสิทธิ์ แก่บุคคลที่เอื้อผลประโยชน์ในภาครัฐ นอกจากนี้ การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย สังคมโลกจึงได้สร้างเครื่องมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันขึ้น จึงได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อการเจรจาจัดทำ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต” เพื่อให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ให้สัตยาบันตามอนุสัญญาฉบับนี้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกันอันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระดับภายในประเทศและในระดับสากลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว และได้นำมาตรการต่าง ๆ มาใช้บังคับเพื่อที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศ แต่การทุจริตคอร์รัปชันก็ไม่ได้ลดน้อยลงเท่าที่ควร ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ สภาพของสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันซึ่งมาตรการบางอย่างใช้ได้ผลกับประเทศหนึ่ง แต่ใช้ไม่ได้ผลกับอีกประเทศหนึ่ง จึงมีแนวคิดที่จะค้นหามาตรการที่จะช่วยในการป้องกันการทุจริตมาเป็นหลัก และใช้เป็นมาตรการเสริมในการปราบปรามการทุจริตด้วย จึงนำมาตรการการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

และหนี้สิน มาใช้ในประเทศไทยซึ่งนำมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในหลายประเทศใช้ได้ผลเป็นอย่างดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส โดยประเทศไทยได้นำมาตรการดังกล่าวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีการกำหนดบทลงโทษในทางการเมืองโดยห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง เป็นเวลา 5 ปี และยังได้กำหนดบทลงโทษทางอาญา ไว้ด้วย กล่าวคือ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หลักการสำคัญในการกำหนดบทลงโทษทางอาญานั้น เห็นว่าเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง โดยเหตุผลในการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มิได้คำนึงถึงประโยชน์แต่เฉพาะการลงโทษเพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวมด้วย ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันเห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย แต่เป็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันสังคมจึงต้องมีการลงโทษ ดังนั้นหากจะมีการลงโทษก็จะต้องเป็นไปเพื่อเหตุผลในการป้องกันสังคมเป็นหลัก มิใช่เพื่อแก้แค้นผู้กระทำความผิด

บุคคลใดจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา กล่าวคือ ต้องกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น และการตีความกฎหมายอาญานั้นต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องมีการจงใจยื่นหรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เพื่อปกปิดการใช้อำนาจโดยมิชอบของตน เพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์ที่มิชอบ หรือเพื่อปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาดูจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 295 บัญญัติอยู่ภายใต้หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นเรื่องการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ ดังนั้นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงอยู่ที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีเจตนารมณ์มิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจของตนไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ

จากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นถึงปัญหาของการนำมาตรการดังกล่าวซึ่งมีการกำหนดอัตราโทษทางอาญามาใช้และการดำเนินการตรวจสอบยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีบทสรุปเป็นประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1) ตามกฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์และหนี้สิน และเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในกำหนด 30 วันนับตั้งแต่วันที่มีหน้าที่ยื่น แต่ไม่ได้มีบทลงโทษกำหนดไว้สำหรับกรณียื่นเกินกำหนดระยะเวลา กล่าวคือจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีจงใจที่จะไม่ยื่น ให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าถือเป็นเหตุจงใจหรือไม่ จึงจะมี

บทลงโทษโดยบทลงโทษจะไปยึดโยงอยู่กับกรณีจงใจ จากการเก็บข้อมูลปรากฏว่าผู้ยื่นบัญชี ฯ เป็นจำนวนมากยื่นเกินกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งมากถึง 1,700 วัน จากกรณี ดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ามาตรการในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ยังมีข้อบกพร่อง และยังมีช่องว่าง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เป็นผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร จึงทำให้ไม่สามารถที่จะคัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐที่เป็นคนดี โปร่งใส และซื่อสัตย์ และรับผิดชอบในการปฏิบัติให้ถูกต้องที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเป็นแบบอย่างให้กับประชาชนทั่วไป ได้เท่าที่ควร

2) กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นด้วยความเป็นจริงด้วย กล่าวคือ ต้องไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งการกระทำดังกล่าวผู้ยื่นต้องกระทำด้วยความ “จงใจ” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยตีความคำว่า “จงใจ” หมายความถึง การรู้ว่าตนมีทรัพย์หรือหนี้สินใดอยู่แล้วไม่แจ้งก็ถือว่าเป็นการจงใจแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการกระทำความผิดในส่วนนี้ควรพิจารณาว่าการกระทำโดย “จงใจ” นั้น ผู้ยื่นจะต้องมีเจตนาพิเศษที่จะกระทำการทุจริตเมื่อเข้ารับตำแหน่งหรือเพื่อปกปิดสิ่งที่ได้มาจากการกระทำดังกล่าวด้วยซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าน่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถที่จะคัดกรองผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นคนดี โปร่งใส และซื่อสัตย์ได้พอสมควร

3) การที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำความผิดกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์และหนี้สิน และเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กำหนด กับการกระทำความผิดกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ไว้ในบทบัญญัติมาตราเดียวกันนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ก่อให้เกิดปัญหาว่าเมื่อมีกรณีผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินโดยไม่ยื่นเอกสารประกอบ หรือยื่นเอกสารประกอบบางส่วน โดยไม่ยื่นเอกสารซึ่งมีนัยสำคัญในการตรวจสอบ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ โดยเมื่อดำเนินคดีกรณีจงใจไม่ยื่นตามกรณีข้างต้นแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินคดีกรณียื่นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบได้เนื่องจากเป็นการกระทำกรรมเดียวกันกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ

ซึ่งเป็นการดำเนินการในการไต่สวนเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพราะกรณีดังกล่าวจะมีทั้งกรณียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่ไม่ยื่นเอกสารประกอบใดเลย หรือยื่นเอกสารประกอบเพียงบางรายการ หรือไม่แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินใด ๆ เลย หรือ

แสดงแต่ไม่ครบถ้วน โดยมีเจตนาแสดงรายการอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และควรเป็นเจตนาพิเศษด้วยไม่ใช่เพียงแค่เข้าใจผิดว่าไม่ต้องแสดงหรือไม่ยื่นเอกสารประกอบ หรือเพียงแค่หลงลืมเท่านั้น

และคำว่า “จงใจ” ควรที่จะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อเตรียมการทุจริตในอนาคต หรือเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินอันได้มา โดยไม่ชอบจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่ง หรือภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งหากพิจารณาโดยถือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำดังกล่าวหรือไม่ การจงใจยื่นเท็จก็น่าจะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อเตรียมการทุจริตด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

บทบัญญัติมาตรา 119 นั้นควรที่จะมีอยู่แต่ควรที่จะแยกการกระทำในเรื่องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดกับการกระทำกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ออกเป็นบทบัญญัติคนละมาตรา ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

2.1 เสนอขอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 119 ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยเสนอขอแก้ไขเป็น “***เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด ต้องระวางโทษปรับวันละ 200 บาท แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ”*** โดยผู้ศึกษานำทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มาใช้เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดโทษปรับนั้นสามารถทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นเกรงกลัวและก็จะดำเนินการยื่นให้ตรงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือหากเกินก็ไม่น่า

จะเกินเยอะ เพราะมนุษย์มีความหวงแหนทรัพย์สินของตนโดยเฉพาะเงินแล้วยิ่งไม่อยากต้องเสียไป และเป็นการยับยั้งผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีคนต่อๆ ไป ไม่ให้ยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอีก และผู้ศึกษาได้นำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นที่กำหนดโทษปรับกรณียื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเงิน 200 U.S โดยกรณีดังกล่าวใช้เพียงเจตนาธรรมดา กล่าวคือ รู้ว่าตนมีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ แล้วไม่ยื่นก็ผิดแล้ว ซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.2 เสนอขอให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็น ***มาตรา 119/1*** ข้อความว่า ***"เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เมื่อมีพยานหลักฐานอันสมควรชัดแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการเพื่อเตรียมการทุจริตเมื่อเข้ารับตำแหน่ง หรือเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินอันได้มาโดยไม่ชอบจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนในครั้งก่อนก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่งในครั้งนี้ หรือภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"*** โดยผู้ศึกษานำทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มาใช้และการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่รุนแรงจึงเห็นควรกำหนดให้มีโทษจำคุก และโทษปรับด้วย เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ยื่นเกรงกลัวต่อโทษเป็นการข่มขู่และยับยั้ง โดยการนำทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งมาใช้ มิได้คำนึงถึงประโยชน์แต่เฉพาะการลงโทษเพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวมด้วย ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันเห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย และเป็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันสังคมจึงต้องมีการลงโทษและเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้นำมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมาใช้ในประเทศไทย ก็เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกรณีนี้ควรใช้เจตนาพิเศษ เพื่อกระทำการทุจริต หรือปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นไปตามเจตนารมณ์โดยของการใช้มาตรการ ดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นหลักการที่สมาชิกสหประชาชาติได้ให้สัตยาบันไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ผู้ศึกษาเชื่อว่าการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถที่จะป้องกัน และปราบปรามการทุจริต เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ที่มิชอบได้เป็นอย่างดีอันจะเป็นผลให้การทุจริตลดน้อยลงผลประโยชน์ก็จะตกอยู่ประชาชนและประเทศไทยชาติอย่างแท้จริง

เห็นว่าหากมีการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบ ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีประสิทธิภาพ และสมดังเจตนารมณ์ของการตรวจสอบทรัพย์สิน มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

อธิคม อินทุภูติ. (2554). *วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*: คำบรรยายเนติบัณฑิต. กรุงเทพ ฯ: สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

วรวิทย์ สุขบุญ. (2558). *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.* (ทุนวิจัยศาสตราจารย์วิจัยดีเด่น). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (สพบ.).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง. (2540). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพ ฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2538). *คำอธิบายประกอบวิชากฎหมายอาญาชั้นสูง* หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. กรุงเทพ ฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2549). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพ ฯ: ศูนย์หนังสือเนติบัณฑิตยสภา.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2559). *วิชากฎหมายอาญา มาตรา 59-106*: คำบรรยายเนติบัณฑิต ภาค 1 กรุงเทพ ฯ: สำนักศึกษาอบรมแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2551). *หลักกฎหมายอาญา* . (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพ ฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย. (2556). *กฎหมายอาญา ภาค 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพ ฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. (2548). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127*. กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2552). *ทฤษฎีอาญา*. กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน.

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2560). *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 9) กรุงเทพ ฯ: สำนักพิมพ์ร่มโพธิ์.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. (2557). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้ง ที่ 5). กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน.

ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน. (2557). “ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา” ใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง* หน่วยที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

_____“ทฤษฎีการลงโทษ” *ใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6.* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ลาวัลย์ หอนพรัตน์. (2557). “ทฤษฎีการแก้ไขผู้กระทำความผิด” *ใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 7.* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อุทัย อาทิเวช. (2557). “ระบบการดำเนินคดีอาญา : ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน” ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง หน่วยที่ 2* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาณินี กิจพ่อค้า และณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน. (2557). “ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายอาญาและอาชญาวิทยา” ใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6.* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558). *หลักนิติธรรม The Rule Of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์.

งามพรรณ เวชชาชีวะ. (2558). *เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย.* นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง.

คำพิพากษาฎีกาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาล ฎีกา

วรวิทย์ สุขบุญ .(2551). *การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. : กรณีศึกษา นายรักเกียรติ สุขธนะ ร่ำรวยผิดปกติ* วิทยาลัยการยุติธรรม กรุงเทพ ฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน* โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพ ฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปัญญา อุดชาชน .(2549). *รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการ ทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295* เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา. กรุงเทพฯ:

ธีรพงศ์ ยอดกุล. (2554). *มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.* (การศึกษาค้นคว้าอิสระหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

เมธี ครองแก้ว. (มกราคม 2558). "นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต" *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.* 8(1).

วรวิทย์ สุขบุญ. (มกราคม 2558). "คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบทรัพย์สินแบบภาพนิ่ง" *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.* 8 (1).

โกวิทย์ กังสนันท์. (กรกฎาคม – กันยายน 2556). "การทุจริตคอร์รัปชันในทัศนะทางการเมือง" *จุลสารสำนักงาน ป.ป.ช. สุจริต,* 13, (48)

สุภีร์ รัตนาคินทร์. (ตุลาคม 2543). "จาก ป.ป.ป. สู่ ป.ป.ช." *จุลสารสำนักงาน ป.ป.ช. สุจริต 1, 1*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มติคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน

The Ethics in Government Act of 1978

Loi organique n. 88 – 226, 88 – 227 du mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique Beccaria, Cesare. (1764). On Crimes and Punishments, with notes and introduction by David Young (Indianapolis. IN: Hackett, 1985)

Law Concerning Public Disclosure of the Assets of Diet Members in Order to establish Political Ethics. (Law No.100 of December 16, 1992)

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายเดชบดินทร์ นานันท์
วัน เดือน ปีเกิด	31 มกราคม 2524
สถานที่เกิด	จังหวัดนครราชสีมา
ประวัติการศึกษา	มัธยมศึกษาชั้นปีที่ 6 จากโรงเรียนวัดสุทธิวาราม
	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากสถาบันราชภัฏนครราชสีมา
	เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
สถานที่ทำงาน	สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครราชสีมา
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ