

บทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใจไม่ยั้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน
และหนี้สิน หรือใจปิดยื่นเท็จแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542



นายรัช เชื้อกุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Penalty of the Political Office Holder Who Willfully Fails to Submit List
of Assets and Liabilities or Willfully Conceals and Submits False List
for Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999)**

Mr. Thawach Chuakul

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 บทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือใจปกปิดยื่นเท็จแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ชื่อและนามสกุล

นายรัช เชื้อกุล

วิชาเอก

กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

สาขาวิชา

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์

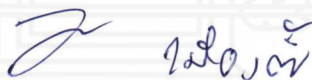
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจปกปิดยื่นเท็จแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
ผู้ศึกษา นายรัช เชื้อกุล รหัสนักศึกษา 2584002667 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน กระบวนการ หลักเกณฑ์และวิธีการของกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศและไทย การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การนำผลการศึกษาและวิเคราะห์ไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและบทลงโทษที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรากฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี วารสารกฎหมาย คำพิพากษา และสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหน้าที่อันสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อแสดงถึงความความบริสุทธิ์โปร่งใสตรวจสอบได้ แต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังละเลยหน้าที่อันสำคัญนี้ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมควรให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสาธารณชน และแก้ไขบทกำหนดโทษ มาตรา 119 และแก้ไขบทลงโทษทางการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Independent Study title: Penalty of the Political Office Holder Who Willfully Fails to Submit List of Assets and Liabilities or Willfully Conceals and Submits False List for Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999)

Author: Mr. Thawach Chuakul; **ID:** 2584002667; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Lawan Hornopparat, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

The objective of this independent study is to study theories related to audit of assets and liabilities, legal processes, criteria and procedures applied in audit of assets and liabilities of the political office holders of foreign countries and Thailand, and analysis on problems and obstacles for audit of assets and liabilities, application of studying and analytical results toward suggestions on update of laws and penalties related to audit of assets and liabilities of the political office holders.

This independent study is qualitative research using Method of Documentary Research from code of laws both in Thai language and foreign language, being related to the relevant concepts, theories, journals, laws, judgments and problem conditions for the said matter.

The finding of the studying result indicated that the submission process of list of assets and liabilities is an auditing measure for exercise of state power by the political office holder. The submission of list of assets and liabilities is the important duty of the political office holders to show their innocence, transparency and accountability, but the political office holders have still ignored this important duty. The researcher therefore has suggested the solving guideline for the said problems such as revision of Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999) and Amendment. The list of assets and liabilities of the political office holder should be publicly disclosed; and Penal Code under Section 119 and Political Penalty should be revised to be in line with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) for more efficiency of auditing process for exercise of state power.

Keywords: Audit of Assets and Liabilities, Political Office Holders

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ซึ่งผู้ศึกษาได้รับคำแนะนำ ข้อชี้แนะ ให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือในหลายสิ่งหลายอย่างจนกระทั่งสำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยดี ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่าง สูงมา ณ ที่นี้ด้วยและขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบที่ให้ความกรุณาในการแก้ไข ข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการศึกษาและขอขอบคุณคณาจารย์สาขานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อนนักศึกษา และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่าน ที่กรุณาให้การ สนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจด้วยดีตลอดมา

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่ช่วยอบรมสั่งสอน อุปการะเลี้ยงดู ให้การศึกษามาถึงทุกวันนี้ได้ ทั้งคอยห่วงใย ให้กำลังใจ ตลอดทั้งพี่น้องที่ให้กำลังใจด้วยดี เสมอมา

ธวัช เชื้อกุล
กุมภาพันธ์ 2561



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
3. สมมติฐานการศึกษา	9
4. ขอบเขตของการศึกษา	9
5. ระเบียบวิธีการศึกษา	10
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน	11
1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ	12
2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	16
3. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ	24
4. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	27
5. แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	34
6. แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบและทฤษฎีการลงโทษ	37
บทที่ 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกฎหมายต่างประเทศและไทย	61
1. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	61
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	63
1.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	63
1.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	63
1.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	64
1.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	66
1.6 บทลงโทษ	67

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ ประเทศอังกฤษ	67
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	69
2.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	69
2.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	69
2.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	70
2.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	72
2.6 บทลงโทษ	73
3. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ ประเทศสหรัฐอเมริกา	73
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	75
3.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	75
3.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	76
3.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	77
3.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	78
3.6 บทลงโทษ	79
4. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ ประเทศไทย	79
4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	80
4.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	82
4.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	84
4.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	85
4.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	88
4.6 บทลงโทษ	93

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	99
1. วิเคราะห์เปรียบเทียบการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของไทย กับต่างประเทศ	100
2. วิเคราะห์ปัญหา กระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	105
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	114
1. บทสรุป	114
2. ข้อเสนอแนะ	119
บรรณานุกรม	125
ประวัติผู้ศึกษา	130



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยได้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นมามากมาย ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดมาอย่างยาวนานและฝังรากลึกในสังคมไทยตั้งแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบัน โดยการทุจริตคอร์รัปชัน สาเหตุเริ่มแรกได้เกิดมาจากระบบอุปถัมภ์ที่คนไทยมีกันมาอย่างยาวนาน จนทำให้สังคมไทยเกิดความเข้าใจว่าสิ่งที่ทำนั้นถูกต้อง กลายเป็นความเคยชินจนทำให้เข้าใจว่าเป็นจารีตประเพณีไทยไปแล้วด้วย โดยมองว่าการทุจริตสามารถทำได้ ถ้าตนเองได้ประโยชน์ “โกงได้ ถ้าตนได้ประโยชน์”¹ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นกับทุกสังคมและทุกชนชั้น ในปัจจุบันการทุจริตหรือ คอร์รัปชันมีแนวโน้มทวีความรุนแรง มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบที่หลากหลาย มีกระบวนการซับซ้อน และมีลักษณะเชิงบูรณาการมากขึ้น จึงจัดเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติ ยิ่งกว่าอาชญากรรมอื่นๆ และยังส่งผลกระทบต่อในระดับกว้างและลึกก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของรัฐ ระบบเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย นักการเมืองไม่ใช่นักการเมืองอย่างที่ทุกคนอยากให้เป็นแต่เป็นนักการเมืองที่เข้ามาเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองและผู้อื่นซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการและพัฒนาระบบกลไกเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ทำให้สังคมไทยจะไม่ทนต่อการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชัน ได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติอย่างมากมาย ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันทุกวันนี้มีความแนบเนียนยิ่งขึ้น มีกลยุทธ์ที่แยบยล โดยการทุจริตในเชิงนโยบาย การเข้ามามีอำนาจและผลักดันนโยบาย กำหนดเงื่อนไข กำหนดรูปแบบเพื่อให้สามารถเข้าไปจัดการสัมปทาน โครงการต่างๆ ของรัฐ ทั้งในส่วนของราชการและรัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งปัจจุบันก็ได้สร้างกลไกขึ้นมาเพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ไม่หมดไปจากสังคมไทย ยังมีกลไกตรวจสอบ

¹คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554, หน้า 6

การทุจริตยิ่งมีการพัฒนาเหนือไปกว่าเครื่องมือในการควบคุมการทุจริต โดยเฉพาะการทุจริตในระบบราชการส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างมากมาย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจึงไม่ใช่เป็นหน้าที่ของคนใดคนหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแต่ทุกภาคส่วน ต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากปัญหาคอร์รัปชัน ได้มีกลไกในการป้องกันที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับ ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริต อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 66 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและพึงดำเนินการทุกทาง เพื่อป้องกัน และปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเด็ดขาด” ซึ่งจะเห็นได้ว่าตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันก็ได้มีการสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้หมดไปจากสังคมไทยทั้งระบบราชการ การเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้ามารับตำแหน่งควรที่จะมีการแสดงความบริสุทธิ์โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การเข้ามานั้นไม่เข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้นแล้วจึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเพื่อเป็นการป้องปรามผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์หลักที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระต่างๆ รวมทั้งองค์กรตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีการจัดตั้งขึ้นมาก็เพื่อตรวจสอบข้าราชการ และนักการเมือง เพื่อเป็นการปฏิรูประบบการบริหารความโปร่งใสโดยมีความคาดหวังว่าการพัฒนาของประเทศจะก้าวไปในทางที่ดีขึ้น

จากการสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้จึงส่งผลให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยได้ปรับปรุงกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในส่วนของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบอำนาจในการตรวจสอบและบทลงโทษให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้²

มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชี และเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 250

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ และอำนาจดังนี้³

(1) ใต้วงวน และมีความเห็นกรณีมีการ กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้ความผิดร้ายแรง หรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ หรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้วงวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็ได้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดและการตั้งองค์กรอิสระเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมือง โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีการปฏิรูปกันอย่างจริงจัง ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ให้ทันกับยุคสมัย และทันต่อกลยุทธ์ในการทุจริต (ปัจจุบันได้มีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้หน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ปัจจุบันยังรอการประกาศใช้)⁴ ซึ่งได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช ไว้ดังนี้⁵

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

⁴ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ...

มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใ้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 19 วรรคแรก

(2) ใต้อำนาจข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4/1) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

(4/2) ใต้อำนาจและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือ เพื่อประโยชน์แห่งการใต้อำนาจ และวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้มีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเรื่อยมาซึ่งบัญชีที่ได้ยื่นไว้มีจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2555⁶ คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 96,567 บัญชี ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จ จำนวน 30,626 บัญชี และในปี พ.ศ. 2556⁷ คณะกรรมการมีบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 75,461 บัญชี ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จ จำนวน 20,817 บัญชี ซึ่งในการยื่นบัญชีในแต่ละปีนั้นยังมีผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จิตใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนด หรือจิตใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งในปีงบประมาณ 2558 มีจำนวน 100 เรื่อง และในปีงบประมาณ 2559 มีจำนวน 250 เรื่อง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าจิตใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จากข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน พบว่าผู้ยื่นที่จิตใจไม่ยื่นบัญชีหรือปกปิดยื่นเท็จนั้น มีเจตนาที่จะทุจริต ในการเข้ามารับตำแหน่ง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควร ได้สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ไม่กลัวที่จะได้รับโทษที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจเป็นเพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จิตใจไม่ยื่นบัญชีหรือปกปิดยื่นเท็จนั้นมองว่าผลตอบแทนที่ได้รับมันยังมีความคุ้มค่ากับการที่จะได้รับโทษที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันนี้การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามารับตำแหน่งอันสำคัญที่มีอำนาจ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความเสี่ยงในการที่จะกระทำการทุจริต คอร์รัปชัน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องมีหน้าที่อันสำคัญในการแสดงความโปร่งใสให้กับประชาชนได้รับทราบ ซึ่งมีกระบวนการที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

⁶ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 6 เดือน, (1 ตุลาคม 2555 – 18 มีนาคม 2556), หน้า 26

⁷ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 6 เดือน, (ตุลาคม 2556 – มีนาคม 2557), 15 พฤษภาคม 2557

และหนี้สิน แต่ส่วนใหญ่แล้วผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะละเลยในหน้าที่อันสำคัญนี้ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับกรณีผู้ที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งมีทั้งโทษทางการเมืองและโทษทางอาญา⁸ ก็ไม่ทำให้ผู้ขึ้นเกรงกลัวกับบทลงโทษที่จะได้รับนี้ ซึ่งปัจจุบันนี้จะมีการกระทำผิดเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ และซึ่งบทลงโทษที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สร้างความเสียหายให้กับผู้ยื่นหรือผู้ยื่นยังมีความคุ้มค่าที่จะเสี่ยงกับการกระทำความผิด

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับบทลงโทษตามกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงความเหมาะสมของบทลงโทษที่มีอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและมาตรการเกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้การ

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 34 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้วให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอื่น

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวันที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระยะเวลาห้าปีตามวรรคหนึ่งให้นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา 119 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีประสิทธิผล ในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์และวิธีการของกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ และไทย
- 2.3 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน
- 2.4 เพื่อนำผลการศึกษา และวิเคราะห์ไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย และบทลงโทษที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. สมมติฐานการศึกษา

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดบทลงโทษกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ แต่ในปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังไม่เกรงกลัวกับบทลงโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำความผิดในลักษณะนี้ยังมีเพิ่มมากขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ดังนั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับบทลงโทษให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด โดยนำทฤษฎีเกี่ยวกับโทษปรับและทฤษฎีเกี่ยวกับการข่มขู่ยับยั้งเข้ามาใช้กับความผิดในลักษณะนี้ จะทำให้การกระทำความผิดในลักษณะนี้ลดลงได้

4. ขอบเขตของการศึกษา

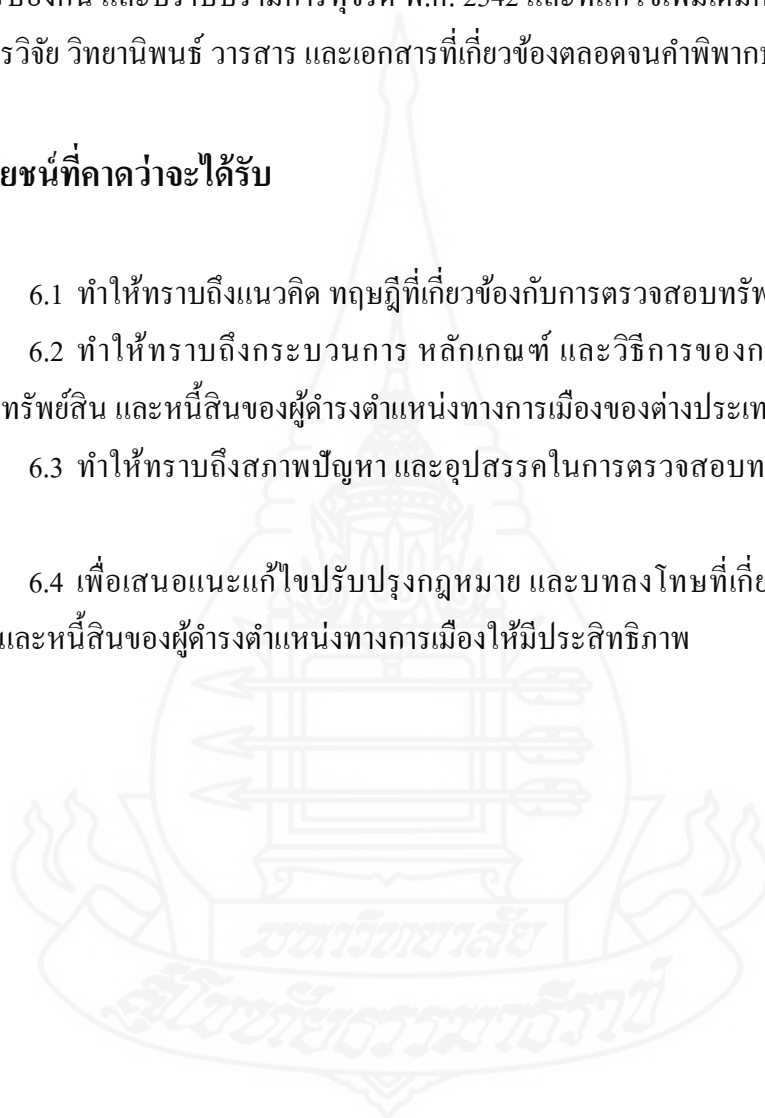
การศึกษานี้ มุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

5. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างประเทศ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร และเอกสารที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำพิพากษาของศาล

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน
- 6.2 ทำให้ทราบถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการของกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ และไทย
- 6.3 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา และอุปสรรคในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของไทย
- 6.4 เพื่อเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน

แนวคิดแห่งอำนาจอธิปไตยที่ว่า เป็นของประชาชน เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ก็ย่อมมีสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ โดยเฉพาะนักการเมืองที่ได้อาสาเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน หากไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ใช้อำนาจไปในทางที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การแบ่งอำนาจสามารถแบ่งได้เป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ การแบ่งอำนาจ ดังกล่าว ก็เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย⁹ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริต กำหนดให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้มีความรัดกุมและตรวจสอบได้จริง¹⁰ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มุ่งตรวจสอบบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินว่าได้มีการใช้อำนาจที่มีไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้แก่ตนเอง หรือผู้อื่นในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติหรือไม่ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการบริหารประเทศสามารถให้คุณให้โทษ โดยตรงต่อข้าราชการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการสร้างความโปร่งใสให้กับระบบการเมือง และระบบราชการ และเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันการทุจริต เป็นการป้องปรามการทุจริต ซึ่งการป้องกันการทุจริตนั้นจะกระทำ โดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งนั้นไม่ได้ ต้องร่วมกัน ดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ

⁹ ประพันธ์ ทรัพย์แสง, การถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐและการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: รหัส 49 คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 58 กรุงเทพฯ ๑: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2549, หน้า 204

¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, “กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ”, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552, หน้า 339

ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้สังคมไทยมีความเข้มแข็ง ต่อการทุจริต สังคมไทย จะไม่ทนต่อการทุจริตอีกต่อไป

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2554 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการประพฤตินิชอบของนักการเมืองและข้าราชการประจำอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่ได้ผลเท่าที่ควร บวรศักดิ์ อุวรรณโณ¹¹ กล่าวเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองระดับสูง ว่ากระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญายังไม่ได้ผลเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากเหตุผลดังต่อไปนี้

1) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน หรือฟ้องร้องหรือเป็นพยานพราะต่างก็เป็นผู้ที่มีความผิดด้วยกันทั้งสิ้น

2) ตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถือว่าการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของโจทก์ ได้แก่ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังจนเป็นที่ปราศจากความสงสัย หากยังมีข้อสงสัย กฎหมายก็ยกประโยชน์ให้แก่จำเลย ดังนั้นในคดีทุจริตส่วนมากผู้เสียหายก็ยอมทำผิดอยู่ การหาพยานหลักฐานก็ยาก การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมปกติมักปรากฏว่า พยานหลักฐานไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะเอาผิดต่อผู้กระทำการทุจริตมาลงโทษได้

3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การที่จะเอาผิดเป็นเรื่องที่จะเอาผิดได้ยากยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีอิทธิพลมาก โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการให้คุ้มให้โทษกับข้าราชการโดยตรง โดยเฉพาะพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

4) การกระทำบางอย่างของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นตอบแทนจากการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบหรือเรียกว่า สิ้นน้ำใจ หรือกินตามน้ำ การกระทำเช่นนี้ไม่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นความผิดเพราะมิใช่เป็นการรับสินบน ที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ความผิดเป็นเจ้าพนักงานรับสินบนนั้นนอกจากผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดาแล้วยังต้องมีเจตนาพิเศษ คือ เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการ

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment), กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2538

นั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ แต่การรับสินน้ำใจจากเจตนาพิเศษ เพราะในขณะกระทำการตามหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความสุจริตใจ มิได้หวังสิ่งตอบแทนการใช้กระบวนการทางอาญาเพื่อเอาผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริต จึงมีตัวอย่างให้เห็นน้อยมาก ได้มีผู้ทำการศึกษาคดีอาญาประเภทการทุจริตที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 – 2533 พบว่ามีเพียงปีละไม่เกิน 5 คดีในศาลฎีกา ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์มีปีละไม่เกิน 20 คดี และได้มีคำพิพากษายกฟ้องประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนคดีทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่สามารถนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹²

การควบคุมและตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง และข้าราชการประจำโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา โกวิท กังสนันท์ และคณะได้กล่าวไว้ว่า¹³ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อสร้างกฎกติกา และบรรทัดฐานทางสังคมใหม่เป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรากฐานและทิศทางสังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีด้านหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านกระบวนการยุติธรรม การได้รับบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐ และการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองและข้าราชการประจำ

2) การปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารที่เน้นความสำคัญของเนื้อหาโครงสร้างและบรรทัดฐาน พฤติกรรมของหลักการประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายทางการเมือง การพัฒนาชุมชนในท้องถิ่น และสังคมรวมทั้งการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

3) การกระจายผลประโยชน์ของสังคมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยผ่านกลไก และกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การสร้างกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่เน้นให้ความสำคัญของการได้รับบริการที่ดีและครอบคลุมในด้านต่างๆที่จำเป็นจากรัฐ ในการส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตของประชาชนและการสร้างคุณภาพบทบาท และอำนาจระหว่างภาครัฐ และเอกชน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เห็นถึงความจำเป็นของการพัฒนากลไกรูปแบบใหม่

¹² สุวณี คัมภกสิกิจ, ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ, (โครงการวิจัยสถาบันจากสำนักงาน ป.ป.ช.), 2551, หน้า 5-8

¹³ โกวิท กังสนันท์ และคณะ, การพัฒนาองค์กรและการเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: มีสเตอร์กอปปี, 2546

ทั้งในด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านบริการสาธารณะที่เกี่ยวเนื่อง ต่อวัฒนธรรมและค่านิยมประชาธิปไตยในสังคมไทยในอนาคต ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการปฏิรูประบบการเมืองไทย การปรับปรุงให้การบริหารกิจการของรัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานของความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและส่งผลต่อการพัฒนา ประเทศ และประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹⁴

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดออก จากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนิน คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐาน ทูจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิด ในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชี และเอกสารประกอบที่ได้ ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผย ต่อสาธารณะด้วย

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 250

(7) คำเนิการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยธุรการ เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอื่นๆ

ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ และอำนาจดังนี้¹⁵

(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

(2) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำคามผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบ และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของบุคคล ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการ หรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้ความผิดร้ายแรง หรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ หรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน หรือใ้สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234

เจือปนใจที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตก็ได้

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีเจตนารมณ์ในการที่จะปฏิรูปการเมือง และการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จากประชาชนและองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีมาตรการพิเศษแห่งรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้น ไปยังการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนักการเมืองระดับชาติที่มุ่งจะทำการทุจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาอำนาจรัฐเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือประชาชน โดยการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นที่มาของการได้รับประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมาย ในระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีจุดกำเนิดขึ้นสืบเนื่องมาจากผู้ที่มีอำนาจในการบริหารประเทศได้ใช้อำนาจในการบริหารปกครองที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ถูกกฎหมาย ใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้ให้กับตนเองหรือผู้อื่น นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั้น ก็มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนักการเมือง โดยใช้อิทธิพลและเงินปัญหาการผูกขาดทางการเมืองโดยคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ปัญหาการขาดกลไกอิสระและมีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารมิให้กระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบทำให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงมีการทุจริตคอร์รัปชันมาก ซึ่งกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมือง ไม่มีกลไกที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่สามารถใช้ได้ผลกับนักการเมือง จึงได้มีการพยายามนำกลไกต่างๆ มาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตลอดมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมาก เพราะเป็นการสร้างกลไกและกติกาทิศทางการเมืองไทย ทำให้กระบวนการของรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่ช่วยในการปฏิรูประบบการเมืองไทย และยังคงได้สร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐโดยให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รัดกุมและสามารถตรวจสอบได้จริงในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้แยกกระบวนการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต และ

กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจน กำหนดองค์กรและกระบวนการการตรวจสอบออกจากกันการมีองค์กรที่เข้ามาควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่กระทำการทุจริต โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ การกำหนดองค์กรที่ชี้ขาดคืออาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการมีผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการพิจารณา และตรวจสอบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกฎหมาย รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและได้บัญญัติบทกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน เพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับระบบราชการไทยต่อไป

2.1 หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ¹⁶ เป็นแนวความคิดที่มีการพัฒนา และเป็นที่ยอมรับในเยอรมัน มีการใช้คำนี้เป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1819 ในหนังสือของคาร์ล ซีโอดอร์ เวลเกอร์ (Carl Theodor Welcker) ทั้งนี้ได้มีผู้เสนอแนวคิดหลักนิติรัฐ คือ โจฮัน ฟิชเต้ (Johann Fichte, ค.ศ. 1762-1814) ได้เสนอแนวคิดที่ว่ากฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรมและรัฐต้องปกครองโดยทบัพัญญัติของกฎหมายโดยมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเสนอแนวคิดเรื่องนิติรัฐนั้น ส่วนความหมายของนิติรัฐในระยะเริ่มแรกยังไม่ตรงกันมากนัก แต่มีแนวโน้มไปในทางที่ถือว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎแห่งเหตุผล และรัฐมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน และอำนาจรัฐมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และต้องมีองค์กรกลางกำกับดูแลในการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ฟริดริช จูเลียส สตาฮล์ (Friedrich Julius Stahl) เห็นว่า นิติรัฐมีความหมายมากกว่าการปกครองโดยกฎหมาย แต่ต้องเน้นไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ใน ค.ศ. 1895 อ็อตโต เมเยอร์ (Otto Mayer) กล่าวว่า หลักนิติรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนโดยไม่มีฐานอำนาจ

¹⁶ สุนทร มณีสวัสดิ์, นิติธรรมและนิติรัฐ: กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 4, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี, 2554, หน้า 4-14

ทางกฎหมายไม่ได้ ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้สรุปแนวคิดของหลักนิติรัฐในช่วงต้นว่ามีหลัก 3 ประการ คือ 1) กฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออื่นใดในการปกครอง 2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมีจำกัดไว้แน่นอน 3) ศาลมีอิสระในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ มานซ์ (Maunz) เห็นว่า หลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักที่เป็นสาระสำคัญดังนี้ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ 3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหา 5) หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษไม่มีกฎหมาย และ 6) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการต่างๆ เหล่านี้บางหลักการในแต่ละประเทศก็มีความเห็นต่างกัน เช่น หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษ จะไม่ถือหลักเช่นว่านี้เพราะประเทศอังกฤษ ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น¹⁷

หลักนิติรัฐ¹⁸ นักกฎหมายฝรั่งเศส ชื่อ Carré de Malberg ให้คำจำกัดความต่างจากรัฐตำรวจ เพราะรัฐตำรวจ หรือ Police State มีวิถีคิดที่ว่า Ende justify Means เป็นวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ ความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นเป้าหมายสูงสุด ฉะนั้นวิธีการที่จะใช้ในการทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยจะใช้อย่างไร ก็ยกตัวอย่างเช่น ยาเสพติดเป็นสิ่งที่ไม่ดี ผู้ค้ายาเสพติดทำให้คนติดยาเสพติดขัดต่อความสงบ การจะปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถฆ่าผู้ค้ายาเสพติดได้เอง ในขณะที่นิติรัฐ Carré de Malberg บอกว่าวิธีการที่ใช้กับวัตถุประสงค์ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ทั้งสองอย่างนี้สำคัญเท่ากันคือ รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั้งหลายต้องใช้วิธีการทางกฎหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายรับรอง ไม่ได้ถือว่าวัตถุประสงค์สุดท้ายคือความสงบเรียบร้อยต่อสังคมจะเป็นเรื่องที่ทำให้บุคคลสามารถใช้วิธีการใดก็ได้ภายในรัฐตำรวจ กฎหมายเป็นเครื่องกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคม อีกด้านหนึ่งก็กำหนดวิธีการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหลักว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจไปกระทบสิทธิเสรีภาพประชาชนเกินกว่าที่กฎหมายให้ไว้ไม่ได้ ถ้ากระทบสิทธิเสรีภาพประชาชนก็จะต้องมีวิธีเยียวยาให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธินั้นนำคดีไปสู่ศาลให้ระงับยับยั้งการละเมิดนั้นแล้วชดเชยค่าเสียหายได้

¹⁷ รศ.ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์, นิติธรรมและนิติรัฐ: กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 4, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554, หน้า 4-14

¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” รพี 49 คณะกรรมการเนติบัณฑิตสมัยที่ 60, กรุงเทพฯ ฯ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551, หน้า 28-33

หลักนิติรัฐ ในทางวิชาการสามารถแยกพิจารณาได้ทั้งในแง่ของรูปแบบ และแง่ของเนื้อหา โดยรายละเอียดดังนี้¹⁹

2.1.1 ในแง่ของรูปแบบ หลักนิติรัฐในแง่ของรูปแบบจะประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ คือ

- 1) หลักการแยกอำนาจ (separation of powers)
- 2) หลักการที่วางกฎหมายตามรูปแบบยอมผูกมัดอำนาจรัฐ
- 3) หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล
- 4) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มี

ต่อมาตรการของรัฐ

2.1.2 ในแง่ของเนื้อหา หลักนิติรัฐในแง่ของเนื้อหา จะประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ

- 1) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของประชาชน
- 2) หลักว่าด้วยมาตรการของรัฐต้องมีความพอสมควรแก่เหตุ และการที่จะพิจารณาว่ามาตรการของรัฐมีความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ มีเกณฑ์ในการพิจารณาดังต่อไปนี้ ความเหมาะสม มาตรการนั้นต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ความจำเป็น (ต้องไม่มีมาตรการอื่นที่อ่อนกว่านั้นให้เลือกแล้ว) ความได้สัดส่วนที่ดี ผลดีที่ได้รับจะต้องมีมากกว่าผลเสีย

3) หลักการชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ

2.2 หลักนิติธรรม (Rule of La)

หลักนิติธรรม²⁰ ได้ให้ความหมายมาจากภาษาอังกฤษ คำว่า The Rule of law หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย เป็นหลักกฎหมายที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ บุคคลที่ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับคำนี้เริ่มแรก ๆ คือ ศาสตราจารย์ A.V. Dicey นักกฎหมายชาวอังกฤษ ผู้เขียนหนังสือ Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในช่วงปลายทศวรรษที่ 19 และยังสามารถใช้กันมาจนถึงทุกวันนี้ ซึ่งประเทศอังกฤษได้นำหลักนิติธรรมมาใช้นั้น มีหลักสำคัญอยู่ 3 ประการ ประการที่หนึ่ง คือ ความสูงสุดของกฎหมายธรรมดาที่ทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนธรรมดาทั่วไปจนกระทั่งถึงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายตัวเดียวกัน ประการที่สองคือ ความเสมอ

¹⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 308

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 25

ภาคภายใต้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ และประชาชนต้องอยู่ภายใต้ศาลเดียวกันกล่าว คือทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองโดยศาลที่เรียกว่าศาลยุติธรรม ประการที่สามคือรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองโดยศาลยุติธรรมนั่นเอง ไม่ได้เกิดขึ้นจากการที่สหรัฐอเมริกาได้บัญญัติรัฐธรรมนูญโดยเจตจำนง (Good Will) ส่วนในประเทศไทยมีหลักนิติธรรมได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าประชาชนไทยต้องมีความเสมอภาคกันภายใต้รัฐธรรมนูญและกำหนดให้รัฐธรรมนูญไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กำหนดให้ประชาชนในชาติมีสิทธิเสรีภาพ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้อำนาจรัฐต้องไม่ใช้โดยอำเภอใจ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนและรัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกการใช้อำนาจมีศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองที่เป็นอิสระ ไม่มีผู้ปกครองคนใดที่กล้าจะใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงได้

หลักนิติธรรมมีความหมายที่หลากหลายจากนักวิชาการแต่ละคน แต่โดยภาพรวมแล้วเป็นการก่อรูปร่างขึ้นเป็นหลักการปกครอง โดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อบุคคลทุกระดับทุกคนขึ้นต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและเสมอภาคภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นๆ ซึ่งโดยหลักสำคัญแล้วสามารถที่จะจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกได้ดังนี้²¹

2.2.1 การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (supremacy of law) ไม่ว่าจะ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องการจกกลไกการใช้อำนาจรัฐ (machinery of government) โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2.2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเบื้องต้น เพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจ โดยไม่มีการคานดุลอำนาจกัน อันจำเป็นการเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

2.2.3 การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย และสาระของกฎหมาย มีดังนี้

1) ในแง่ของการจัดให้มีกฎหมายต้องมีความชัดเจน (Clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่าย และสามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือสามารถใช้อำนาจได้ถูกต้องซึ่งกฎหมาย จะต้องมีความแน่นอนและมั่นคง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย เพราะจะทำให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน

²¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: จีระจักรพิมพ์, 2540, หน้า 26 - 29

2) ในแง่สาระทางกฎหมาย กฎหมายมีขึ้นก็เพื่อความดีของสังคม คนทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์ และการปฏิบัติที่เป็นธรรม และมีสิทธิเสรีภาพและมีความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งแนวคิดที่จะทำให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันย่อมเป็นเหตุผลหลักของกฎหมาย

3) ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์เอกชน ดังนั้น การใช้อำนาจนั้นต้องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความชอบตามกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจต้องอยู่ในบังคับของการตรวจสอบกฎหมาย และการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

4) ความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility) เพื่อรักษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ แต่ต้องตั้งอยู่บนฐานของความเท่าเทียมกันความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ ดังนั้นกรณีรัฐก่อให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องให้เอกชนคนใดได้รับความเสียหาย รัฐนั้นต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรม

5) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่มีการใช้อำนาจผิดกฎหมายแต่ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาคดีใดจะต้องจัดตั้งตามความเหมาะสมตามความชำนาญเฉพาะด้าน ในขณะที่เดียวกันการพิจารณาคดีของศาลก็ต้องเป็นไปตามข้อจำกัด โดยสภาพองค์กรศาลที่จะพิจารณาได้

6) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน พื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการล้วนแต่มีความมุ่งหมาย เพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น

2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

หลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ผู้ที่คิดค้นแนวคิดดังกล่าว คือ Montesquieu (1689 – 1755) โดยได้ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ The Spirit of Law แนวคิด ดังกล่าว ได้มีผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และของประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ได้แสดงให้เห็นว่าการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจอาจแยกพิจารณาในแง่ของความแตกต่างตามภาระหน้าที่ของรัฐ หรือ การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของบุคคล การแบ่งแยกอำนาจเป็นการก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกัน และกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ซึ่งจะก่อให้เกิดอำนาจที่ไม่มี

อำนาจหนึ่งใดอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่ง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

มองเตสกีเออ Montesquieu (1689 – 1755) ได้ชื่อว่าเป็นผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจทางการปกครอง โดยเป็นผู้ที่มีความสนใจในรูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษ หลังจากที่มาเยือนประเทศอังกฤษในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 มองเตสกีเออ ได้กล่าวว่าการปกครองของประเทศอังกฤษมีเสรีภาพในการเมืองมากที่สุด เพราะใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ หรือองค์กรต่างๆ โดยไม่มีอำนาจหรือองค์กรใดที่จะมีอำนาจเด็ดขาดที่จะมาบังคับประชาชนให้ไร้ซึ่งสิทธิเสรีภาพไม่มี หากอำนาจเหล่านั้นไม่รวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว มองเตสกีเออ ได้แบ่งอำนาจออก ดังนี้

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ
- 2) อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบรรดคดี

มองเตสกีเออ ได้กล่าวไว้ว่า “เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมารวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิศรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ เช่นเดียวกันอิสรภาพจะไม่มีอยู่ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และบริหาร” การแบ่งแยกอำนาจ คือ การมอบอำนาจธิปไตยใน 3 อำนาจให้กับ 3 องค์กรของรัฐได้นำไปปฏิบัติ อันจะประกอบไปด้วยรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการบริหารบ้านเมือง รัฐสภาในฐานะองค์กรด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำหน้าที่ออกกฎหมาย และศาลในฐานะองค์กรด้านตุลาการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีตัดสินคดีต่างๆ ภายใต้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันระหว่าง 3 องค์กร เมื่อพิจารณาจากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่า มองเตสกีเออ ไม่ต้องการที่ให้อำนาจทั้งหมดอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว เพราะไม่ว่าบุคคลใดก็ตามที่มีอำนาจอยู่ในมือแล้วมักจะต้องการใช้อำนาจที่มีเกินขอบเขตอำนาจของกฎหมายเสมอ อย่างนั้นแล้วเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของกฎหมาย จำเป็นที่จะต้องให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง หรือที่เรียกว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ซึ่งอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลถึงจะมีเสรีภาพได้ แต่ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือคนเพียงคนเดียวบุคคลก็จะไร้ซึ่งเสรีภาพ เพราะเกรงว่าบุคคลดังกล่าวจะออกกฎหมายมาดขี่ข่มเหง และใช้กฎหมายมาบังคับกดขี่และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ บุคคลก็จะไร้ซึ่งเสรีภาพเช่นเดียวกัน ถ้าหากว่าอำนาจตุลาการรวมกับอำนาจนิติบัญญัติเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจดังกล่าว และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับประชาชนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงต้องให้อำนาจเป็นอิสระจากกันเพื่อคุ้มครอง และให้

หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจหรือเรียกว่าทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรเพื่อใช้อำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกอำนาจจะมีได้เฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยเท่านั้น ส่วนประเทศที่ปกครองในระบบเผด็จการหรืออำนาจนิยมหรือคอมมิวนิสต์ย่อมไม่มีการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามนี้ออกจากกันหรือหากจะมีการแบ่งแยกก็จะเป็นไปในทางทฤษฎีเท่านั้น ส่วนในทางปฏิบัติอำนาจทั้งสามยังรวมกันอยู่ ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจอย่างเด็ดขาด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่ยึดอุดมการณ์เผด็จการมากเท่าใด อำนาจทั้งสามก็ยิ่งจะถูกรวบเอาไว้จนเป็นอำนาจเดียวกัน

2.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (check and balance)

หลักการถ่วงดุลอำนาจ เป็นแนวความคิดจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กรซึ่งแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจ มีผลให้องค์กรแต่ละองค์กรต่างมีอิสระไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใด แต่หลักการดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงได้มีการกำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจขึ้นระหว่างองค์กร²²

ประเทศที่เป็นนิติรัฐ ได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการนำหลักนิติรัฐ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจไปบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดโครงสร้างทางการปกครองให้ชัดเจน โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรแยกออกจากกัน การแบ่งแยกองค์กร ผู้ใช้อำนาจแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด อาจทำให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจไม่สอดคล้องกัน จนอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติได้ ดังนั้น จึงต้องมีการทำให้อำนาจต่างๆ มีความสมดุลกันและต้องมีการป้องกันมิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปหลักสำคัญของหลักการถ่วงดุลอำนาจ คือ ต้องใช้อำนาจหนึ่งที่สามารถถ่วงหรือยับยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่งได้²³

จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจเป็นหลักทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน และ

²² ณวัฒน์ ศรีปัดดา, *ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 31 - 36

²³ บัญญัติ เลิศมณีรัตน์, *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดอันมีมูลความผิดทางวินัย*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544, หน้า 22 - 23

มีการคานและดุลอำนาจภายใต้การถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นด้วย ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐในด้านการตรวจสอบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องถูกตรวจสอบการทำหน้าที่โดยองค์กรอื่น เช่น วุฒิสภา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจตามกฎหมายเหนือประชาชนในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านการเมือง ดังนั้น การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และ องค์กรของรัฐ จึงต้องอาศัยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบที่มีความสำคัญและจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบการเมือง และยังมี ความหมายรวมไปถึงระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือเรียกว่า “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์กับประชาชน และเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของบุคคลและสิทธิของความเสมอภาค และอยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมายในระบบการปกครอง รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้น ไม่ว่าจะกฎหมายนั้น จะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใด ในกรณีของรัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีองค์กร และกระบวนการที่เป็นอิสระที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

3.1 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบประชาธิปไตยที่ดี และมีประสิทธิภาพ ต้องมีลักษณะ ดังนี้²⁴

3.1.1 ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบ กระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรมีระบบที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมของรัฐทุกด้านที่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วถึงอย่างแท้จริง

²⁴ รัชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545, หน้า 462

3.1.2 ระบบการครอบคลุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้

3.1.3 องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุม ต้องมีอิสระในการตรวจสอบและควบคุมกิจกรรม ที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ แต่ทั้งนี้ องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมต้องถูกตรวจสอบด้วย

3.1.4 การปรับปรุงระบบขององค์กรตรวจสอบ เมื่อมีการปรับปรุงระบบขององค์กรตรวจสอบก็ต้องปรับปรุงกลไกที่จะสามารถให้ประชาชนใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้อย่างกว้างขวางและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ซึ่งจะทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2 ลักษณะของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ²⁵

3.2.1 การควบคุมแบบป้องกัน หมายความว่า ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะได้วินิจฉัยสั่งการหรือก่อนจะมีการกระทำในการกระทำในการปกครอง หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมในทางปกครอง” หมายถึง การกระทำในทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนก็ตาม เพราะฉะนั้นการควบคุมแบบป้องกัน จึงเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมการควบคุมโดยศาลหรือเรียกว่า การควบคุมแบบป้องกัน คือ กระบวนการก่อนจะมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยซึ่งข้อสำคัญก็คือ การโต้แย้งคัดค้านก่อนจะมีคำสั่ง หรือคำวินิจฉัย แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า จะต้องไปทำตามที่มีผู้โต้แย้งคัดค้านทุกกรณี โดยเฉพาะเรื่องที่มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไปกระทบสิทธิของบุคคล ดังนั้นจึงต้องแสดงเหตุผลในคำสั่ง เช่น การมีคำสั่งไม่อนุญาตในแบบที่มีผู้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างบ้าน ในกรณีเช่นนี้ก็ต้องอธิบายเหตุผลว่าทำไมถึงไม่อนุญาตเพราะเหตุใด เป็นต้น

3.2.2 การควบคุมแบบแก้ไข หมายถึง มีคำสั่งวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ไปแล้ว หากผู้ถูกกระทบสิทธิเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เห็นชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นสามารถที่จะเรียกร้องให้องค์กรที่มีอำนาจให้มีคำสั่งชี้ขาดว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องถูกยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยองค์กรที่จะควบคุมมี 3 องค์กร คือ

1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร โดยองค์กรภายในฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารงานของรัฐ สำหรับประเทศไทยมีการจัดระเบียบการบริหาร

²⁵ โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง” วารสารนิติศาสตร์, 2524, หน้า 38 - 86

ราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนที่จัดทำโดยรัฐ คือส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เรียกว่าเป็นการบริการสาธารณะของชาติ บางส่วนอาจจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจก็ถือว่าเป็นการบริการสาธารณะของชาติ บางส่วนอาจจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจก็ถือว่าเป็นบริการสาธารณะของชาติ โดยศูนย์รวมจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ดังนั้น การควบคุมในฝ่ายบริหารอาจทำได้ 2 วิธี คือ 1. การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่ง การควบคุมภายใน หากพบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจได้วินิจฉัยสั่งการไต่ลงไป อาจจะร้องเรียนไปยังอธิการบดี หรือผู้ออกคำสั่งว่ามีคำสั่งนั้นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าหากอธิบดีได้เห็นว่าไม่ชอบอาจจะยกเลิกคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเสีย แต่ถ้าเห็นว่าถูกต้องก็จะต้องยืนยันคำสั่งถูกต้องนั้น และ 2. การร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง คือ ผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งสามารถตรวจสอบแก้ไขคำสั่งนั้นได้เพียงใดซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบที่หนึ่ง ถือว่า เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า เป็นความสัมพันธ์ทางสายการบังคับบัญชา โดยหลักแล้วถือว่าผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เหมาะสม ยกเว้นกฎหมายกำหนดไว้ว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในชั้นใดชั้นหนึ่งให้เป็นที่สุด และระบบที่สอง กรณีที่ผู้บังคับบัญชาจะเข้าตรวจสอบได้นั้นต้องเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจะไปตรวจสอบในเชิงความเหมาะสมไม่ได้ ซึ่งประเทศไทยเน้นการใช้ระบบที่หนึ่ง คือ ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะตรวจสอบทั้งแง่ความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมต่างๆ ได้ด้วย

2) การควบคุมฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร การควบคุมโดยองค์กรทางการเมือง คือ รัฐสภา หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balances) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถล้มล้างฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ได้ด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนฝ่ายบริหารมีเครื่องมือตอบโต้ คือ การยุบสภา และคืนอำนาจการตัดสินใจให้กับ ประชาชน โดยการเลือกตั้งใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของประชาธิปไตยได้เป็นผู้พิจารณาตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาด้วยตนเองการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภากระทำได้ 2 วิธี คือ การตั้งกระทู้ถามและการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือออมบุดสแมน (Ombudsman) ของสวีเดน คำว่า “ออมบุดสแมน” หมายถึง บุคคลซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้งขึ้นให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือเป็นผู้คอยพิทักษ์สิทธิ

ของประชาชน เป็นผู้รับคำร้องและพิจารณาสอบสวนคำร้องที่ประชาชนเสนอขึ้นมาเกี่ยวกับงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอันไม่เป็นธรรมหรือสร้างความเดือดร้อนโดยมิชอบให้แก่ประชาชน

การควบคุมโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใต้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และใต้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายวผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

3) การควบคุมโดยศาล²⁶ หมายความว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทเกิดการโต้แย้งสิทธิต่างๆ ขึ้นต้องไปสู่ศาล การควบคุมการใช้อำนาจโดยฝ่ายปกครอง ระบบศาลที่เข้ามาควบคุมแบ่งเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ

(1) การควบคุมโดยศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมจะตรวจสอบในเรื่องข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่โต้แย้งกับฝ่ายปกครองเกี่ยวกับคดีอาญา คดีแพ่งและพาณิชย์ คดีภาษี คดีแรงงาน เป็นต้น

(2) การควบคุมโดยศาลปกครอง ถ้าเป็นคดีปกครองหรือคดีอันเนื่องมาจากการบริหารแผ่นดิน ถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นมาต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองหรือคดีอันเนื่องมาจากการบริหารราชการทางปกครอง หรือกรณีโต้แย้งคำสั่งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งเนื่องจากคำสั่งนั้นทำให้เกิดความเสียหาย และกระทบสิทธิต่างๆ

4. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การทุจริตคอร์รัปชันที่มีอย่างมาและต่อเนื่องทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ซึ่งมีแนวโน้มมาจากนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจในการบริหารประเทศ จึงได้มีแนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นวิธีหนึ่งในการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน นิยม รัฐมฤต (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ว่าการเมืองการ

²⁶ ชาลนชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540, หน้า 12 - 14

ปกครองของประเทศไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาการเมืองนั้นจะเป็นการเมืองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย (Seme-demorracies) สลับกับการเมืองในระบอบอำนาจนิยม-ระบอบเผด็จการมากกว่าที่จะเป็นระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ เหตุผลสำคัญอาจเนื่องมาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทย ถูกควบคุมโดยบรรดาข้าราชการ และทหารระดับสูงเป็นเวลานานหรืออีกนัยหนึ่ง การเมืองการปกครองของไทยในยุคสมัยของระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็นการเมืองอีกนัยหนึ่ง การเมืองการปกครองของไทยในยุคสมัยของระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็นการเมืองในระบอบอำนาจนิยม (Bureaucratie policy) เป็นสำคัญ ดังนั้น การใช้อำนาจในลักษณะฉ้อฉลและการทุจริตคอร์รัปชัน มักเกิดจากระบบราชการ ซึ่งประเทศไทยก็ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหานั้นและการทุจริตคอร์รัปชัน มักเกิดจากระบบราชการซึ่งประเทศไทยก็ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหานั้น การทุจริตที่สืบเนื่องมาจากระบบราชการหลากหลายวิธี โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถวินิจฉัยสั่งการต่างๆ ไม่ว่าจะไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทางที่ให้เกิดความเหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงเลยก็ได้ เพราะการที่กฎหมายเปิดช่องในการให้วินิจฉัยสั่งการ จึงทำให้สามารถกระทำไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากในเรื่องนี้ Max Wabar เสนอว่า “ควรที่จะต้องบัญญัติกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ และขอบเขตในการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลในองค์กรของรัฐไว้โดยชัดเจน เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด” เป็นเรื่องที่ยากที่จะบัญญัติข้อกำหนดที่ตายตัวที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกกรณี แม้จะสามารถกำหนดได้ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยมาตรการในทางควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายประสงฆ์ไม่กระทำไปในทางใดที่เป็นการทุจริต แสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบการควบคุมโดยระบบที่เป็นอยู่ในวงราชการ ข้อมมือผู้ทั้งในสายการบังคับบัญชาของบุคคลที่ใช้อำนาจในองค์กรนั้นๆ ซึ่งอาจดำเนินการตรวจสอบควบคุมภายใต้ข้อกำหนดในรูปของกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ในรูปของแนวทางปฏิบัติในทางจริยธรรม อาจมีระบบการควบคุมที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษโดยกฎหมาย เพื่อให้สามารถควบคุมพฤติกรรมใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีความแตกต่าง

หลากหลายในเนื้อหา รวมถึงระดับความร้ายแรงและอิทธิพลของบุคคลที่ถูกควบคุมตรวจสอบ ได้อย่างสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพ²⁷

จากแนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง การบัญญัติกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมอย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกกรณีเป็นเรื่องยาก จึงต้องอาศัย มาตรการด้านจริยธรรม นอกจากนี้ยังต้องมีระบบการควบคุมโดยกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ ได้แก่ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมุ่งไปที่ทรัพย์สิน ดังนั้น การตรวจสอบทรัพย์สิน จึงเป็น วิธีการป้องกันการทุจริตวิธีหนึ่ง โดยการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นกระบวนการหาความผิดปกติของ ทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินการไต่สวนกรณีร้ายรอยผิดปกติ และการดำเนิน ไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เป็นอำนาจพิเศษที่ไม่เคยมีมาก่อน หากสามารถดำเนินการ จนถึงขั้นยึดทรัพย์สินกลับมาเป็นของรัฐได้จะทำให้การทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่คุ้มค่าแก่กระทำการทุจริต อีกต่อไป

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องยึดหลักดังต่อไปนี้ 1. การตรวจสอบความ ถูกต้อง และความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สิน 2. การตรวจสอบ เพื่อดำเนินการไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และกรณีร้ายรอยผิดปกติ ซึ่งการตรวจสอบความ ถูกต้องและมีอยู่จริงเป็นกระบวนการตรวจสอบ เพื่อให้ทราบว่าทรัพย์สินและหนี้สินถูกต้องตรง ตามที่ผู้ยื่นแสดง หรือไม่ ผู้ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และ หนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ ซึ่งเป็นการ ตรวจสอบตามแบบแผนการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเป็นกระบวนการตรวจสอบ เพื่อหาความผิดปกติของทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินการไต่สวนกรณีร้ายรอย ผิดปกติ รวมทั้งการดำเนินการไต่สวนทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเป็นฐานความผิดที่สำคัญ เป็นอำนาจที่จะทำให้การทุจริตไม่มีความคุ้มค่าอีกต่อไป²⁸

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเริ่มจากการยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 ถึง 296 และรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 259 ถึง 264 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง

²⁷ สุวณี คัมภักดี, ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ, (ราชกายวิชัย), 2551, หน้า 10 - 15

²⁸ วิชา มหาคณ, “หลักการตรวจสอบทรัพย์สิน” โครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สิน ใน เอกสารประกอบคำบรรยาย โครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน, (มปท), 2552

ทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ร่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังรอการประกาศใช้)²⁹ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 35 และมาตรา 39 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ กล่าวคือให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน

²⁹ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ...

มาตรา 102 ในการดำเนินการตามมาตรา 28(3) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- (4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป
- (5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป
- (6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป
- (7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- (8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- (9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คู่สมรสและบุตรที่ยังมีบรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริง ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งเมื่อเข้ารับตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี พร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมา ดังนั้น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินจึงต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิหน้าที่ต้องยื่น โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 23/2542 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2542 ได้มีมติให้ถือเป็นแนวทางในการนับวัน ดังนั้น วันเริ่มต้นสำหรับการยื่นบัญชีฯ วันครบกำหนดเวลาการยื่นบัญชีฯ ครบกำหนดวันใดให้ถือวันนั้นเป็นวันครบกำหนด แม้จะเป็นวันหยุดราชการก็ตาม

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำได้หลายวิธี ซึ่งการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 293 วรรค 2 บัญญัติว่า “บัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว... บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี...” และรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 261 วรรค 1 บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้เปิดเผยให้สาธารณชนให้ทราบโดยเร็ว.. บัญชีบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี หรือการวินิจฉัยชี้ขาด...” ซึ่งเป็นวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบ ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 9/2542 วันที่ 21 พฤษภาคม 2542 และครั้งที่ 18/2542 วันที่ 6 กรกฎาคม 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบไว้ ดังนี้ 1) การตรวจสอบความถูกต้อง และมีอยู่จริงในวันที่ยื่นระบุในบัญชี เป็นวันยื่นบัญชีแต่วันที่ระบุเป็นวันยื่นบัญชี ดังกล่าว คนละวันที่ยื่นต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในกำหนดระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 292 2) การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงกรณียื่นบัญชี เข้ารับตำแหน่งหรือเข้ารับตำแหน่งและพ้นตำแหน่ง เป็นบัญชีเดียวกัน ให้ตรวจสอบว่ารายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินบัญชี มีเอกสารประกอบถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากเอกสารประกอบไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่น่าเชื่อถือให้ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงต่อไป 3) กรณียื่นบัญชี กรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ให้ตรวจสอบอย่างกว้าง 4) การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และ

หนังสือ กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายน ให้ตรวจสอบตาม 2) โดยอนุโลม เว้นแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป 5) รายการทรัพย์สินอื่น ไม่ต้องออกไปตรวจสอบทุกกรณี เว้นแต่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีช่องทางให้ตรวจสอบ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในเรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบในการประชุมครั้งที่ 66/2544 วันที่ 13 กันยายน 2544 ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบของสมาชิกวุฒิสภา คือ 1) ให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ติดต่อประสานงานไปยังสมาชิกวุฒิสภารายที่แนบเอกสารประกอบ ไม่ครบถ้วนถูกต้อง เพื่อให้ส่งเอกสารให้ครบถ้วนถูกต้องโดยเร็วภายใน 30 วัน 2) ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง โดยตรวจสอบอย่างกว้างเป็นหมวด ๆ ทุกรายพร้อม ๆ กันไป และจะกระทำไปให้แล้วเสร็จก่อนที่สมาชิกวุฒิสภาชุดเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ 3) กรณีที่ตรวจสอบพบว่ามีกรปกปิดรายการทรัพย์สินหรือแสดงรายการทรัพย์สินเป็นเท็จให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นราย ๆ ไป 4) เมื่อมีการแจ้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนังสือกรณีพ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี ก็สามารถทำการเปรียบเทียบ และทำการตรวจสอบเพิ่มเติมเฉพาะรายการที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น ไม่ต้องตรวจสอบอย่างกว้างทุกรายอีก

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 50/2546 วันที่ 17 กรกฎาคม 2546 ได้มีมติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบดังนี้ 1) การตรวจสอบความถูกต้อง ให้ทำการรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการตรวจสอบอย่างกว้าง 2) การตรวจสอบอย่างกว้างจะทำภายหลังเพื่อตรวจทานความถูกต้อง และความมีอยู่จริง 3) การตรวจสอบโดยละเอียด และการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงจะดำเนินการในกรณีดังต่อไปนี้ กรณีที่การกล่าวหาหรือเรียนว่าร้ายวผิดปกติหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด กรณีมีการแจ้งเบาะแสรวมถึงกรณีที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อ หรือมีการอภิปรายในรัฐสภา กรณีมีเหตุอันควรสงสัยจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนังสือกรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กล่าวไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ดังนี้³⁰

³⁰ คู่มือการปฏิบัติงานเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง 1 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2533

4.1 การตรวจรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

กรณีมีผู้มาขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือมีการนำส่งทางไปรษณีย์พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตรวจรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยตรวจสอบบัญชี ฯ และเอกสารประกอบเบื้องต้น โดยมีหัวข้อสำคัญที่ต้องตรวจสอบ ดังนี้

(1) เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ที่จะต้องขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 259 (1) (2) (3) (4) (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทางการเมือง พ.ศ.2550 ฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534 หรือไม่

(2) ใช้แบบบัญชีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ประกาศกำหนดหรือไม่

(3) ขึ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(4) ไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือไม่

(5) ไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในวันที่ต้องขึ้นบัญชีฯ ในแต่ละกรณีหรือไม่

(6) ได้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริง และ สำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาหรือไม่ รวมทั้งได้จัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีหรือไม่

(7) ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีและเอกสารประกอบทุกหน้าหรือไม่

หลังจากที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบเบื้องต้น เช่น จำนวนเอกสารแต่ละรายการ เอกสารประกอบรายการแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ออกเลขรับที่เป็นหลักฐานในการอ้างอิงการขึ้นบัญชี แล้วนำไปถ่ายเอกสารเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน และส่งต้นฉบับให้แก่ผู้ยื่นส่งไปรับบัญชี ให้ผู้ยื่นทางไปรษณีย์ หลังจากนั้นให้เจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกเสนอให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่กรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ลงลายมือชื่อไว้ในบัญชีทุกหน้า

สำหรับบัญชีของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้จัดทำบันทึกเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. อนุมัติเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และลงนามในประกาศ

4.2 การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง

เมื่อทำการตรวจสอบความถูกต้อง และมีอยู่จริงและรายงานผลการตรวจสอบบัญชี แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินแล้ว ให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

4.3 การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สิน

เมื่อทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน และรายงานผลการตรวจสอบแล้ว ให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

หากในระหว่างการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นฯ ไม่ยื่นบัญชีหรือยื่นบัญชีและเอกสารประกอบไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน ให้มีหนังสือให้ผู้ยื่นชี้แจงข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อน หากผู้ยื่น ไม่ชี้แจงหรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ควรแจ้งให้ทราบแล้วเสนอศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินัยต่อไป ซึ่งในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือ กรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ หากผลการตรวจสอบเปรียบเทียบไม่พบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแต่หากกรณีที่ผลการตรวจสอบเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือเปรียบเทียบกรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี พบว่า ผู้ยื่นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้ยื่นชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินและหนี้สินถ้าผู้ยื่นมีพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าได้รับทรัพย์สินมาโดยมิชอบให้ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

5. แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง³¹ คือ กฎหมายลักษณะอาญา รศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2471 พระราชกฤษฎีกาวีธี

³¹ วรวิทย์ สุขบุญ, การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, วิทยาลัยนักบริหาร สำนักงาน ก.พ. 2549, หน้า 11

พิจารณาถึงโทษข้าราชการละพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2490 และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ ต่อมาในปี พ.ศ.2494 มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ.2503 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้ของรัฐ พ.ศ.2503 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) โดยยุบ ก.ต.ภ. ภายหลังเกิดเหตุการณ์เรียกร้อง ประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ได้ถูกยุบหรือยกเลิกไป เมื่อนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการแต่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2กรกฎาคม 2517 และได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และ(ฉบับที่ 10) พ.ศ.2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป.สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็น หน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่น ต่อมาได้ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดกลไก การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยมีมาตรการต่างๆ เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำ ที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³²และจากการที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ ภาวะกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมของประเทศ นำมาซึ่งกระแสบริโภคนิยม วัตถุนิยม ตลอดจนโครงสร้างทางสังคมไทย

³² ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551, หน้า 69

มีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์ผู้มีอำนาจจะให้ความช่วยเหลือญาติมิตรด้วยวิธีการต่าง ๆ การทุจริตจึงมีลักษณะเป็นวัฏจักรและเครือข่ายที่เกิดขึ้นทุกระดับอย่างเป็นระบบ เป็นการร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ โดยมีรูปแบบการทุจริตที่แตกต่างและหลากหลาย นอกจากนี้ปัจจัยที่เอื้อต่อการทุจริตเกิดจากการที่กระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยไม่เข้มแข็ง ถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพล และนักการเมือง ตลอดจนประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานด้านกฎหมาย และขั้นตอนการอำนวยความสะดวก ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านการอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่ ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นส่งผลทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น แนวคิดในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจำเป็นต้องมีการแก้ไขในประเด็นเรื่องการกำหนดนโยบายในระดับชาติ การประสานงานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและการพัฒนากลไกการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต การป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลต้องมีการดำเนินการในลักษณะองค์รวม คือ จะต้องอาศัยสถาบันหลายฝ่ายร่วมมือกันต่อต้านการทุจริตทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนร่วมมือกันกระทำการ จึงจะทำให้เกิดผลสำเร็จได้ การที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.อันเป็นแนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์ของการให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน³³ ดังนี้

5.1 เพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับสูงที่ยื่นบัญชี

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วหนึ่งปี เพื่อแสดงว่าขณะดำรงตำแหน่งมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือรัวผิดปกติ

5.2 เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง

การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินสูงกว่าความเป็นจริง (Over statement) และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเมื่อผู้ยื่นบัญชีพ้นจากตำแหน่งก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่ำกว่าความเป็นจริง (Under statement) เมื่อพ้นจากจากตำแหน่ง

³³ วรวิทย์ สุขบุญ, การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ, 2552, หน้า 1 - 2

เพราะการแสดงรายการทรัพย์สินสูงกว่าความเป็นจริงเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เป็นช่องทางให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง และเมื่อได้ทรัพย์สินมากขึ้นก็อ้างว่ามีมาก่อนและได้แสดงหรือแจ้งไว้แล้ว ก็ทำให้สามารถอำพรางการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและความร้ายวผิดปกติได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวยื่นบัญชีเมื่อเข้ารับตำแหน่งยังเป็นการคัดกรองบุคคลเบื้องต้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มีพฤติกรรมฉ้อฉลเข้ามาใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตรวจสอบพบว่าบุคคลดังกล่าว จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็จะเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

5.3 เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการปราบปรามการทุจริต

แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายด้านการปราบปรามเพื่อที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นเรื่องยาก ที่ผ่านมาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกลงโทษทางอาญาน้อยมาก เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความรู้ มีอำนาจ มีอิทธิพล

5.4 เพื่อให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ต้องมีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลสาธารณะเพื่อให้สาธารณชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6. แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีความรับผิดชอบและทฤษฎีการลงโทษ

6.1 ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา

ก่อนที่จะมีการบังคับใช้โทษทางกฎหมายนั้นต้องมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เสียก่อนความผิด ความผิดมีแนวคิดมาจากนักปรัชญาด้านกฎหมายอาญาคนสำคัญในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้เสนอแนวคิดที่เป็นการวางรากฐานกฎหมายอาญาไว้ว่า การที่รัฐสามารถออกกฎหมายกำหนดการกระทำใดที่รัฐห้ามมิให้กระทำ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวมได้นั้น เนื่องมาจาก “ทฤษฎีสัญญาประชาคม” (Social Contract) ที่ประชาชนยินยอมพร้อมในกันยกอานาจของตนให้กับรัฐ เพื่อให้รัฐเป็นตัวแทนของตนในการทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ประชาชนจึงต้องยินยอมที่จะจำกัดเสรีภาพของตนเองบางประการ โดยให้สัญญาว่า

จะไม่กระทำการบางอย่าง หรืออาจต้องกระทำการบางอย่าง ที่จำเป็นต้องการรักษาความสงบของสังคมส่วนรวม เสรีภาพที่ประชาชนยอมเสียสละนี้รัฐได้บัญญัติออกมาเป็นสิ่งที่เรียกว่า “กฎหมาย” เพื่อกำหนดสิ่งที่ห้ามกระทำ และสิ่งที่บังคับให้กระทำ หากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษ รัฐจึงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายเพื่อกำหนดข้อห้าม เพื่อควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมไว้ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ³⁴

แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายที่จะใช้เพื่อความปลอดภัยสังคม ภัยอันตรายต่าง ๆ เพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย แต่ก็มิใช่ว่ารัฐจะสามารถกำหนดกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายอาญาได้ตามใจชอบ การที่รัฐจะกำหนดว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดอาญามีความเกี่ยวข้องกับหลักศีลธรรม จารีตประเพณี และความคิดเห็นของสังคมโดยรวมที่นำเสนอผ่านทางตัวแทนของประชาชนที่ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย และแม้ว่าจะอาศัยหลักศีลธรรม และจารีตประเพณีมาเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมาย แต่การกระทำบางอย่างที่ถึงแม้ว่าจะผิดศีลธรรม หรือจารีตประเพณีมากมายเพียงใด แต่ไม่จำเป็นที่จะต้องผิดกฎหมายอาญาเสมอไป เช่น การพูดเท็จถือว่าผิดศีลธรรม แต่ถือว่าผิดกฎหมาย อาญาจนกว่าจะมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด

ความผิดอาญาอาจแบ่งพิจารณาเป็น 4 ประเภท คือความผิดอาญาในแง่ของกฎหมาย ความผิดอาญาในแง่ของการกระทำ ความผิดอาญาในแง่ของเจตนา ความผิดอาญาในแง่ของการดำเนินคดี ซึ่งมีสาระ ดังนี้

6.1.1 ความผิดอาญาในแง่ของกฎหมาย หากกล่าวโดยย่อแล้ว ความผิดอาญา หมายถึง การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญา ซึ่งความผิดอาญาในแง่ของกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ความผิดแบบที่เรียกว่า “มาลาอินเซ” (mala in se) ความผิดแบบที่เรียกว่า “มาลา โพรฮิบิตา” (mala prohibita)³⁵

1) **ความผิดในตัวเอง (mala in se)** การกระทำความผิดบางประเภท แม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ ต่างเวลา แต่มนุษย์มักเห็นว่ากระทำนั้นเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรมที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมโนธรรมที่ว่านั้นมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม การกระทำที่เป็นความผิดเช่นนี้เรียกว่า “มาลาอินเซ” (mala in se) ความหมายตามตัวอักษรหมายถึง สิ่งที่เป็นความชั่วร้ายในตัวเอง (evil in itself) การกระทำเช่นนี้

³⁴ แนวการศึกษาวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1 – 7, สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 2

³⁵ แนวการศึกษาวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1 – 7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน่วยที่ 2, หน้า 3

เมื่อมีผู้ใดกระทำขึ้น สังคมจะถือว่าเป็น การฝ่าฝืนต่อความรู้สึกลึกทางศีลธรรมของคนในสังคม เพราะเหตุว่าสังคมถือว่าสิ่งนี้เป็นความชั่วร้ายและเป็นความผิด

2) ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) การกระทำความผิดอีกประเภทหนึ่ง คือ การกระทำที่เรียกว่า “*มลาโพรฮิบิตา*” (*mala prohibita*) ความหมายตามตัวอักษรหมายถึง การกระทำที่ชั่วเพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำ (evil because prohibited) ความผิดเช่นนี้ไม่สามารถมองเห็นหรือรู้สึกลึกว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม³⁶

6.1.2 ความผิดอาญาในแง่ของการกระทำ การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกกล่าวคือ อยู่ภายในบังคับของจิตใจ ความผิดอาญาในแง่ของการกระทำจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความผิดโดยการเคลื่อนไหวร่างกายและความผิดโดยการไม่เคลื่อนไหวร่างกาย

2) ความผิดที่ต้องมีผลปรากฏและความผิดที่ไม่ต้องมีผลปรากฏ

6.1.3 ความผิดธรรมดาและความผิดซับซ้อน

ความผิดธรรมดา คือ ความผิดที่เกิดจากการกระทำอันเดียว หรือเป็นความผิดที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงในขณะที่เดียวกับที่ได้กระทำการนั่นเอง

ความผิดซับซ้อน แบ่งออกเป็น 1) ความผิดต่อเนื่อง คือ ความผิดที่เกิดจากการกระทำที่เป็นความผิดติดต่อกันอยู่ชั่วระยะหนึ่ง เช่น ความผิดฐานมีอาวุธปืนไว้ในความครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยป้ายโฆษณา แต่ความผิดฐานบุกรุกไม่ถือว่าเป็นความผิดต่อเนื่อง 2) ความผิดที่ยืดออกไป ได้แก่ ความผิดมีการทำความผิดหลายอันโดยผู้กระทำความผิดคนเดียวกัน มีการละเมิดกฎหมายในฐานความผิดอันเดียวกัน และมีจุดประสงค์อันเดียวกันในการกระทำหลายอันนั้น 3) ความผิดเป็นปกติธุระ 4) ความผิดซ้อน

6.1.4 ความผิดอาญาในแง่ของเจตนา ความผิดอาญาในแง่ของเจตนาแบ่งออกเป็น

1) ความผิดที่กระทำโดยเจตนา เช่น มาตรา 288

2) ความผิดที่กระทำโดยประมาท มาตรา 291

3) ความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา และไม่ต้องการประมาท เช่น ความผิดลหุโทษ มาตรา 380

³⁶ จิตติ ดิงศภัทย์, *กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2*, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545

4) ความผิดนอกเหนือเจตนา มาตรา 290

5) ความผิดที่ต้องรับผิดในผลสุดท้ายแห่งเจตนา เช่น มาตรา 224

6.1.5 ความผิดอาญาในแง่ของการดำเนินคดี ความผิดอาญาในแง่ของการดำเนินคดีแบ่งออกเป็น

1) ความผิดอาญา

2) ความผิดอันยอมความได้

6.2 ทฤษฎีการลงโทษ

ความหมายของโทษอาญา ตามความเห็นทางทฤษฎีของนักวิชาการด้านกฎหมายของโทษอาญาไว้ดังนี้³⁷

ศาสตราจารย์ ฮาร์ท แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ศาสตราจารย์ เบ็น และศาสตราจารย์ ฟลู อธิบายว่า โทษทางอาญาจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1) โทษจะต้องก่อให้เกิดความทุกข์ หมายถึง ผู้รับโทษจะต้องได้รับความทุกข์อย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางร่างกาย การได้รับความเจ็บปวดทางกาย หรือการสูญเสียทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใด

2) โทษจะต้องใช้ต่อผู้กระทำผิดกฎหมาย หมายถึง ผู้กระทำผิดกฎหมายเท่านั้นที่จะต้องถูกลงโทษ จะนำบุคคลอื่นที่ไม่ได้กระทำความผิดมารับโทษมิได้

3) โทษจะต้องมีขึ้นเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย หมายถึง ต้องมีการกระทำผิดกฎหมายเสียก่อน จึงจะลงโทษได้ หากไม่มีการกระทำผิดกฎหมายก็ลงโทษไม่ได้

4) โทษจะต้องเป็นวิธีการซึ่งคนใดคนหนึ่งนอกจากตัวผู้กระทำผิดนำมาใช้กับผู้กระทำผิดนั้น หากผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลนั้นเอง ไม่นับเป็นโทษทางอาญาตามนัยนี้

5) โทษจะต้องเกิดจากผู้มีอำนาจที่จะกระทำให้เกิดผลร้ายนั้นขึ้นมาได้ หมายถึง โทษนั้นต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมาย และผู้มีอำนาจตามกฎหมายจึงจะเป็นผู้ให้ผลร้ายได้³⁸

ศาสตราจารย์ โยฮันส์ แอนเดอนีส (Johannes Andenaes) อธิบายว่า โทษอาญาจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ 1) โทษเป็นผลร้ายที่รัฐนำมาใช้กับผู้กระทำผิด ผลร้ายที่จะถือว่าเป็นโทษอาญาตามความหมายนี้จะต้องเป็นโทษที่รัฐซึ่งมีอำนาจนำมาใช้กับ

³⁷ แนวการศึกษาวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 5

³⁸ แนวการศึกษาวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 6

ผู้กระทำผิด 2) โทษต้องมีขึ้นเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย หากไม่มีการกระทำผิดกฎหมายแล้ว ได้รับผลร้าย ไม่ถือว่าเป็นโทษอาญาตามความหมายนี้ 3) โทษเป็นผลร้ายซึ่งต้องการตอบแทนให้ผู้กระทำผิด รู้ว่าเป็นผลร้ายที่ได้รับจากรัฐโดยตรงจากการกระทำผิด ไม่ใช่ผลร้ายที่เกิดขึ้นโดยอ้อม

ความหมายของโทษอาญาตามนัยแห่งกฎหมายอาญา ซึ่งได้พิจารณาความหมายของโทษอาญาตามบทบัญญัติในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา “มาตรา 2 บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการ อันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”³⁹

ตามนัยของกฎหมายอาญามาตรา 2 มีการกล่าวถึง โทษในทางอาญา ว่าบุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาก็ต่อเมื่อ 1) ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ 2) โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามตัวบทดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายอธิบายว่าโทษทางอาญาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ 1) มีการกระทำผิด 2) การกระทำที่จะเป็นความผิดนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด 3) การกระทำที่จะเป็นความผิดนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และยังคงมีบทกำหนดโทษไว้ด้วย

โทษในทางอาญาได้บัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีดังนี้ 1) ประหารชีวิต 2) จำคุก 3) กักขัง 4) ปรับ 5) ริบทรัพย์สิน มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หากโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด ไม่ใช่โทษตามที่ระบุไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังกล่าวข้างต้น เราจะถือว่าเป็นโทษอาญาตามความหมายที่เราากำลังพิจารณาอยู่หรือไม่ ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ นักวิชาการด้านกฎหมายของไทยได้อธิบายหลักคิดไว้ว่า เราต้องพิจารณาลักษณะอันแท้จริงของวิธีการนั้น และความประสงค์ที่นำวิธีการนั้นมาใช้ว่าจะถือเป็นการลงโทษหรือไม่ มิได้สำคัญอยู่ที่การเรียกขานวิธีการนั้น⁴⁰

ดังนั้นแล้วจากหลักคิดข้อนี้จึงนำมาอธิบายได้ว่า หากวิธีการที่นำมาใช้กับผู้กระทำความผิดมีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ผู้กระทำผิด อันเป็นการตอบแทนอันเนื่องมาจากเขาได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งวิธีการที่จะก่อให้เกิดผลร้ายดังกล่าวนี้ ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายและออกมาโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายแล้ว ไซ้ร้ ย่อมถือได้ว่าเป็นโทษอาญาตามความหมายนี้ด้วย

³⁹ จิตติ ดิงศภัทย์, *กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2*, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545

⁴⁰ จุฑารัตน์ เอื้ออานวย, *สังคมวิทยาอาชญากรรม*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551

6.2.1 ทฤษฎีกลางโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน

1) วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน

มุมมองเกี่ยวกับการลงโทษในยุคแรกๆ เป็นการมองการกระทำผิดว่าเป็น การแหกกฎหรือฝ่าฝืนกฎของสังคม (Rule-breaking) และมองไปถึงพฤติกรรมของอาชญากรรม โดยมุ่งเน้นเรื่องเจตจำนงอิสระ (Free Will) และความสามารถของบุคคลในการใช้เหตุผลที่จะ ตัดสินใจคำนึงผลสืบเนื่องอันเกิดจากพฤติกรรมของตน ความสามารถตามธรรมชาติของมนุษย์ที่มี อยู่แล้วในการที่จะตัดสินใจนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังระหว่างต้นทุน และผลตอบแทน (Cost and Benefit) ที่จะได้รับการกระทำนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสามารถตามธรรมชาติ ของมนุษย์นี้จะนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำผิด⁴¹

ความคิดพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ทฤษฎีการ ลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) มีพื้นฐานความคิดมาจากลัทธิเจตจำนงเสรี ที่เรียกว่า Free Will ลัทธินี้มีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผลมีอิสรภาพที่จะคิด มีเสรีภาพ ที่จะกระทำการใด ๆ ภายใต้อำนาจการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งความสามารถ ของบุคคลในการใช้เหตุผล การกระทำสิ่งใดมนุษย์ย่อมมีเหตุผลเป็นของตนเอง ดังนั้น มนุษย์ จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองที่ได้กระทำลงไป หากเป็นการกระทำที่ดี เขาย่อมได้รับ ผลตอบแทนที่ดี แต่หากเป็นการกระทำที่ไม่ดี หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของสังคม เขาย่อมสมควรได้รับการตำหนิ หรือ ได้รับการลงโทษจากสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่สังคม ลงโทษเขา เพราะเหตุผลที่มาจากกระทำความผิดของเขาเอง หาใช้สิ่งอื่นใดไม่ เมื่อเขาย่อมสมควร ถูกลงโทษ การลงโทษจึงเป็นการทดแทนการกระทำผิดของเขานั้นเอง

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ได้รับอิทธิพลมาจากความเชื่อ ของสำนักอาชญาวิทยาสำนักคลาสสิก (Classical School) ซึ่งเห็นว่า ผู้ที่กระทำผิดเป็นผู้ละเมิด ศีลธรรม ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม จึงสมควรถูกลงโทษให้เพื่อตอบแทนความผิดที่เขากระทำลงไป วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนการลงโทษเป็นการทดแทน การกระทำผิดของเขา ในเรื่องวัตถุประสงค์ของการลงโทษนักปราชญ์ได้อธิบายได้ดังต่อไปนี้⁴²

⁴¹ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558, หน้า 12

⁴² แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558, หน้า 13

แบรดเลย์ (Bradley) นักปรัชญาชาวอังกฤษ กล่าวไว้ว่า “ในความคิดของคนทั่วไป จะมีความรู้สึกว่าการกระทำความผิดและการลงโทษเป็นของคู่กัน การลงโทษ ก็คือการลงโทษด้วยเหตุที่ว่าเขาสมควรที่จะได้รับอันเนื่องจากการกระทำของเขา ถ้าหากว่าการลงโทษมีประโยชน์หรือผลอะไรก็ตามมาก็ตาม เหล่านั้นเป็นเพียงเปลือกนอก แต่เนื้อแท้แล้วคือ การที่เขาสมควรจะได้รับโทษเนื่องจากการกระทำความผิดของเขา...”

วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้น มีดังนี้

(1) เพื่อเป็นการตอบแทนการกระทำของผู้กระทำผิด เพราะเขาสมควรที่จะได้รับโทษเนื่องจากการกระทำผิดของเขา

(2) เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของเขาที่ได้กระทำลงไป

(3) เพื่อธำรงความยุติธรรมในสังคม

(4) เพื่อรักษากฎหมาย

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทน คือ เพื่อเป็นการทดแทนการกระทำผิดซึ่งผู้กระทำได้กระทำลงไป เพราะผู้กระทำผิดสมควรจะได้รับการลงโทษ อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของเขานั้นเอง

2) เหตุผลของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทน

เหตุผลของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน แบ่งออกเป็น 2 ประการแนวคิดนี้เห็นว่า การกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักความยุติธรรม เมื่อฝ่าฝืนต่อหลักความยุติธรรม เมื่อฝ่าฝืนผู้กระทำผิดจึงต้องลงโทษ เพื่อที่จะธำรงรักษาความยุติธรรมไว้ บุคคลผู้ที่เป็นต้นคิดตามแนวคิดดังกล่าวนี้ คือ เอมมานูเอล ค้านท์ (Lant) และฮอว์กินส์ (Hawkins) เป็นการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นแทน⁴³

ค้านท์ (Kant) เห็นว่า “...เหตุที่จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิด ก็เพื่อรักษาความยุติธรรมเอาไว้ความยุติธรรมที่ถูกละเมิดจะต้องได้รับการทดแทน ถ้าหากว่าความยุติธรรมและสิทธิของมนุษย์ถูกทำลายลง ชีวิตของมนุษย์จะไม่มีคุณค่าอะไรเหลืออยู่เลย เราจะต้องลงโทษผู้กระทำผิด เพราะการลงโทษเป็นสิ่งที่เขาสมควรจะได้รับ ถ้าเราละเว้นไม่ลงโทษผู้กระทำผิดก็เท่ากับเราร่วมมือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของความยุติธรรมด้วย...”

องเกล (Hegel) เห็นว่า “...เหตุที่ต้องลงโทษเพื่อให้สาสมก็เพื่อนำความถูกต้องกลับคืนมา การกระทำผิดเป็นการปฏิเสธสิ่งที่ถูกต้อง การลงโทษจึงเป็นปฏิกิริยาของสังคม

⁴³ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 14

ที่ไม่เห็นด้วยกับการปฏิเสธสิ่งที่ถูกต้องนี้ ดังนั้นการลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ผู้กระทำผิดสมควรจะได้รับ เนื่องจากการกระทำผิด...”

ฮอว์กิน (Hawkins) เห็นว่า“...เหตุที่ต้องลงโทษเพื่อให้สาสมก็เพราะมนุษย์ต้องมีความรับผิดชอบทางศีลธรรมต่อการกระทำของเขา การลงโทษคนต่างจากการฝึกหัดสัตว์ตรงที่ว่าเราตีสัตว์ที่ทำไม่ถูกต้องนั้น เราไม่ได้คิดว่าสัตว์จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของมัน แต่เราตีมัน เพื่อให้มันหวาดกลัว เพื่อมันจะได้ไม่ได้กระทำเช่นนั้นอีก เราลงโทษคนไม่ใช่เพราะเราหวังผลของการลงโทษเขา หากแต่เป็นเพราะเขาต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเขา ทั้งนี้เพราะสัตว์ไม่มีความรับผิดชอบทางศีลธรรม แต่คนเรามีความรับผิดชอบเช่นนั้นอยู่...”

เหตุผลเพื่อการทดแทนความผิดตามกฎหมาย แนวคิดนี้เห็นว่า เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น เราก็จะลงโทษผู้กระทำผิด ด้วยเหตุเพราะเขาสมควรจะได้รับการลงโทษ เนื่องจากการกระทำผิดกฎหมาย ไม่ใช่เพื่อความยุติธรรม ทั้งนี้เพราะอาชญากรรม (Crime) และการลงโทษ (punishment) เป็นของคู่กันความแตกต่างระหว่างการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทนการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทน แตกต่างจากการลงโทษ เพื่อให้สาสม กล่าวคือการลงโทษให้สาสม ตั้งอยู่บนกฎของศีลธรรมและความยุติธรรม จึงมีการพิจารณาว่า การลงโทษนั้นยุติธรรมหรือไม่ ได้สัดส่วนกับความผิดหรือไม่ ส่วนการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนนั้น เป็นการตอบสนองสัญชาตญาณที่รู้สึกโกรธเคืองเมื่อมีการทำความผิด ตั้งอยู่บนอารมณ์ของผู้ลงโทษเป็นหลัก ถ้ามีอารมณ์ต้องการแก้แค้นมากก็ลงโทษมาก ถ้ามีอารมณ์โกรธน้อยก็ลงโทษน้อย

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน เป็นทฤษฎีที่เชื่อว่ามนุษย์มีอิสระที่จะคิด และมีอิสระที่จะกระทำ ตามลัทธิความเชื่อเรื่อง เจตจำนงอิสระ (Free Will) ดังนั้น เมื่อมนุษย์ตัดสินใจที่จะทำอะไรลงไปย่อมต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน เมื่อกระทำผิดจึงต้องได้รับโทษตอบแทนจากการกระทำผิดนั้นอย่างสาสมกับความผิดที่ทำลงไป

3) หลักการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทนมีความมุ่งหมายสำคัญคือเพื่อการทดแทนการทำความผิด ดังนั้น ในการลงโทษผู้กระทำผิดจึงต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้⁴⁴

(1) ผู้ที่กระทำผิดเท่านั้นที่จะลงโทษ การที่จะลงโทษบุคคลใด จะต้องมีการกระทำผิดและมีความผิดเกิดขึ้นก่อน จึงจะมีตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ดังนั้น การลงโทษ จึงจะ

⁴⁴ แนวการศึกษาวิชาทฤษฎีอาชญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 17

ลงโทษได้เฉพาะตัวผู้กระทำผิดเท่านั้น ตราบใดมีบุคคลยังมีได้กระทำผิดเราจะลงโทษเขาไม่ได้ สรุปได้ว่าเงื่อนไขของการลงโทษที่สำคัญคือ จะต้องมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเสียก่อนจึงจะลงโทษบุคคลผู้กระทำผิดได้

(2) ผู้กระทำผิดทุกคนต้องถูกลงโทษโดยไม่มีข้อยกเว้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้มุ่งรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม ผู้กระทำผิดเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม หากเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม หากเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมก็ต้องถูกลงโทษทุกๆ คน แม้ว่าการลงโทษบุคคลนั้นจะไม่เกิดประโยชน์อะไรต่อสังคมก็ตาม

(3) จำนวนโทษต้องพอเหมาะกับความผิด การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสาสม มุ่งหมายที่จะลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป ดังนั้นการลงโทษจึงต้อง “สาสม” กับความผิด โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องมีความสาสม คือมีความหนักเบาเท่า ๆ กับความผิดนั้น

สรุปได้ว่า การลงโทษผู้กระทำผิดมีไว้เพื่อการรักษาความยุติธรรม ดังนั้นการลงโทษจึงต้องลงโทษแก่ผู้กระทำผิดเท่านั้น รวมทั้งต้องลงโทษผู้กระทำผิดทุกคน และจำนวนโทษที่จะลงจะต้องมีขนาดเหมาะสมกับความผิด

6.2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

นักอาชญาวิทยาชาวอิตาลีชื่อ ซีซาร์ เบ็คคาเรีย (Caesar Beccaria) เป็นบุคคลสำคัญที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นกำเนิดของสำนักอาชญาวิทยาคลาสสิก ได้ให้ทัศนะว่ามนุษย์มีเจตจำนงอิสระ (Free Will) มีความเป็นอิสระ มีสิทธิที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ นอกจากนั้นมนุษย์ยังเป็นสัตว์โลกที่มีพร้อมด้วยเหตุผล ดังนั้นเมื่อมนุษย์ตัดสินใจทำอะไรลงไป ถือว่ามนุษย์สามารถชั่งน้ำหนักระหว่างการกระทำและผลที่ได้รับเมื่อมนุษย์ใช้เหตุผลดีแล้ว และตัดสินใจทำลงไปมนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น เบ็คคาเรียเห็นว่าการกระทำผิดจะต้องได้รับการลงโทษให้สมกับลักษณะความผิดที่ได้กระทำลงไป⁴⁵

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า การกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคมเมื่อเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปไม่ให้เกิดการกระทำนั้นเกิดขึ้นอีกได้ ดังนั้นเมื่อเกิดการกระทำผิดเกิดขึ้นเราจึงควรหาทางที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นมาอีกมากกว่าที่จะแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิด แนวคิดนี้จึงมองว่าสังคมควรจะใช้วิธีการลงโทษ

⁴⁵ แนวการศึกษาชุกวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 20

เพื่อเป็นการป้องกันมิให้การกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นอีก โดยการลงโทษเป็นการทำให้บุคคลอื่นในสังคมกลัวเกรงโทษที่จะได้รับและไม่กล้ากระทำความผิด ซึ่งจะถือว่าเป็นการปลูกฝังศีลธรรมให้แก่บุคคลในสังคมไปด้วย ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันมีความเชื่อตามแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาแนวปฏิฐานนิยม (Positivist) ซีซาร์ ลอมโบโรโซ (Caesar Lombroso) นายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมมาใช้ในการศึกษาผู้กระทำผิดเพื่อที่จะหาทางป้องกันสังคมโดยเขาเชื่อว่า หากรู้ว่าผู้กระทำผิดมีลักษณะอย่างไร ก็สามารถที่จะหาทางป้องกันได้โดยใช้วิธีการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นเป็นอันตรายต่อสังคม

1) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

การลงโทษควรมีไว้เพื่อเป็นการป้องกัน โดยการใช้นโยบายเรื่อง การข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง จึงแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

(1) การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยเฉพาะหรือป้องกันโดยเฉพาะ (Specific Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดรายบุคคล เพื่อยับยั้งมิให้เขากระทำความผิดซ้ำ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการป้องกันโดยเฉพาะ

(2) การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยทั่วไปหรือป้องกันโดยทั่วไป (General Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นตัวอย่างให้สังคมทั่วไปเห็นเพื่อที่จะได้เกรงกลัวโทษจากการกระทำความผิด และไม่คิดที่จะกระทำความผิดอีก อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการป้องกันโดยทั่วไป (General Deterrence)

การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิได้คำนึงถึงประโยชน์แต่เฉพาะการลงโทษ เพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวมอีกด้วย การลงโทษตามทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ทฤษฎีอรรถประโยชน์” (Utilitarian Theory) ตามแนวคิดของ จอห์น สจิวท มิลล์ (J.S. Mill) และ “ทฤษฎีเจตต์จางเสรี” (Free will) ทฤษฎีอรรถประโยชน์มีแนวคิดว่าการที่จะตัดสินว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ จะต้องดูจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ก็จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม โดยมีหลักพิจารณาว่า “การกระทำนั้นก่อให้เกิดความสุขต่อคนจำนวนมากที่สุด” หรือไม่ถ้าใช่ก็จะถือว่าการกระทำนั้นถูกต้องชอบธรรมโดยทั่วไปแล้วตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันเห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่เลวร้าย แต่เป็นความจำเป็นที่จะต้อง

ป้องกันสังคมจึงต้องมีการลงโทษ ดังนั้นหากจะมีการลงโทษก็จะต้องเป็นไป เพื่อเหตุผลในการป้องกันสังคมเป็นหลัก มิใช่เพื่อแก้แค้นผู้กระทำผิด⁴⁶

เหตุผลสนับสนุนทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้ง ซีซาร์ เบ็คคาเรีย ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อยับยั้ง ไว้ดังนี้

1) การลงโทษมีความจำเป็น เนื่องจากมนุษย์ยังมีความเห็นแก่ตัว คนเราพร้อมที่จะฝ่าฝืนสัญญาประชาคม ถ้าหากสิ่งนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัว สำหรับเบ็คคาเรียเห็นว่า มนุษย์ทุกคนสามารถมีพฤติกรรมอาชญากรได้เสมอ

2) เมื่อเป็นดังนั้นแล้ว การลงโทษจึงไม่ควรปฏิเสธต่อความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ หากแต่ควรส่งเสริม แรงจูงใจ ไม่ให้ประโยชน์ของมนุษย์ถูกทำลายโดยกฎหมาย

3) การลงโทษ ควรจะมีไว้เพื่อป้องกัน โดยการใช้ความคิดเรื่องการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) ซึ่งการข่มขู่ยับยั้งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การข่มขู่ยับยั้งเป็นการเฉพาะ (Specific Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดรายบุคคลเพื่อยับยั้งมิให้เขากระทำผิดซ้ำ

(2) การข่มขู่ยับยั้งเป็นการทั่วไป (General Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำผิด เพื่อเป็นตัวอย่างให้สังคมทั่วไปเห็น

4) เงื่อนไขของการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) การข่มขู่ยับยั้ง ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสองประการ คือ

(1) การลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับอาชญากรรม หมายถึงโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดจะต้องมีความเหมาะสมกับความหนักเบาของการกระทำผิด

(2) สาธารณชนจะต้องได้รับรู้เข้าใจอย่างแน่ชัดเกี่ยวกับการลงโทษนั้น หมายถึง การลงโทษต้องทำในที่เปิดเผย ไม่ปิดบัง ควรจะต้องให้สาธารณชนรับรู้ เพื่อเกรงกลัวต่อโทษ

ความเชื่อที่ว่า การลงโทษด้วยการข่มขู่ยับยั้งจะสามารถป้องกันสังคมได้มีเหตุผลสนับสนุนดังนี้⁴⁷

⁴⁶ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 21

⁴⁷ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 22

1) ความกลัวโทษ หากผลร้ายที่ได้รับจากการลงโทษมีความรุนแรงมากพอแล้วบุคคลจะไม่กล้าที่จะกระทำความผิด เนื่องจากเกรงกลัวโทษที่จะได้รับ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนไม่ชอบความยากลำบาก ไม่ชอบความทุกข์ทรมาน จึงไม่ต้องการได้รับการลงโทษ จึงไม่กล้าที่จะกระทำความผิด ฟอน ฟอยเออบาค (*Von Feauerbach*) นักกฎหมายชาวเยอรมัน ได้ให้ทัศนะว่า “กฎหมายอาญาต้องมีผลบังคับทางจิตใจเป็นการป้องกันไม่ให้คนทั่วไปกระทำความผิด กฎหมายจึงต้องกำหนดอัตราโทษสูง เพื่อให้แน่ใจว่า ในใจของผู้ที่จะกระทำความผิดต้องกังวลต่อความเสี่ยงต่อการถูกลงโทษ ซึ่งหนักกว่าความคิดที่จะได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิด

2) พลังกดดันของสังคม การกระทำความผิดและการถูกลงโทษ ทำให้บุคคลจำนวนมากในสังคมเห็น และเกิดการตำหนิติเตียน รวมไปถึงการต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การไม่คบค้าสมาคม การกีดกันออกจากสังคม ตามธรรมชาติแล้วมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องการอยู่เป็นกลุ่มเป็นสังคม และได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่นในสังคม หากเขาเล็งเห็นว่า ถ้าเขากระทำความผิด และได้รับการลงโทษเขาจะถูกต่อต้านจากสังคมส่วนใหญ่ที่มีลักษณะเป็นมติชนแล้วก็เป็นที่ยากที่เขาจะดำรงตนอยู่ในสังคมนั้นได้ ด้วยเหตุนี้เขาจึงไม่กล้ากระทำความผิด

3) สร้างนิสัย เมื่อสังคมได้วางกฎเกณฑ์ไว้ว่าการกระทำใดเป็นสิ่งที่ไม่ดีที่สังคมเห็นว่าเป็นความผิดและผู้กระทำจะต้องได้รับการลงโทษ เมื่อใช้หลักเกณฑ์นี้ไปนานๆ บุคคลในสังคมก็จะเกิดความเคยชิน และซึมซับเข้าไปจนกลายเป็นนิสัย

การลงโทษบุคคลที่ได้ผลในทางป้องกันจึงต้องให้ผลในการสร้างนิสัยแก่คนผู้กระทำความผิดและคนทั่วไปด้วย อาชญาวิทยาฟีนบูร์ก (*Aschaffenburg*) กล่าวว่า “ผลของการข่มขู่จากการลงโทษ ควรมีสองทางคือ ควรจะทำให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกเป็นการป้องกัน และเป็น การเตือนแต่ละบุคคลไม่ให้กระทำความผิดขึ้นอีก แต่ประโยชน์ยิ่งใหญ่ของการข่มขู่ว่าจะลงโทษนั้น อยู่ที่ การอบรมเกี่ยวกับความรู้สึกนึกคิดในเรื่องชีวิตโดยทั่วไปของประชาชน การกำหนดว่าการกระทำ เช่นนี้เป็ความผิด ซึ่งถ้าผู้ใดได้กระทำความผิดขึ้นรัฐจะลงโทษ จะทำให้เกิดความรู้สึกแก่คนทั่วไป ว่า การกระทำเช่นนั้นไม่เหมาะสม ไม่เป็นที่ยอมรับนับถือ เป็นที่เสียหายและขัดกับหน้าที่ของประชาชน ดังนั้น การป้องกันทั่วไป จึงดำเนินไปอย่างเจียบๆ ซ้ำๆ และลึกซึ้งทำให้ความรู้สึกว่าอะไรชอบอะไรควรแหม่แหม่ขึ้น...”

2) หลักการของทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

ซีซาร์ เบ็คคาเรีย เห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งจำเป็นการลงโทษสามารถป้องกันสังคมได้โดยการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้งผู้ที่กระทำความผิด เบ็คคาเรียได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่ง ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) เบ็คคาเรียได้วางแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งไว้เป็นแนวคิดและหลักการพื้นฐานในการลงโทษ (Beccaria's

Concept of Deterrence) เบ็คคาเรีย ได้อธิบายถึงทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง ว่าการลงโทษที่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้ ควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้⁴⁸

(1) การลงโทษต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว (Swiftness of punishment)

เบ็คคาเรียให้เหตุผลสองประการว่า ทำไมจึงต้องลงโทษด้วยความรวดเร็ว เหตุผลแรก ผู้กระทำความผิดบางรายกระบวนกรยุติธรรมใช้เวลาหลายสิบปีกว่าที่จะนำตัวมาพิพากษาลงโทษ บ่อยครั้งที่ พบว่า เวลาที่ใช้ไปในการติดตามตัวยาวนานกว่าเวลาตามโทษที่จะกำหนดให้ลงโทษสำหรับความผิดนั้น เสียอีก แม้ว่าจะกำหนดโทษสูงสุดไว้แล้วก็ตาม เบ็คคาเรียจึงกล่าวไว้ว่า “...การลงโทษด้วยความรวดเร็วว่องไวและความใกล้ชิดกับการประกอบอาชญากรรม จะเกิดประโยชน์มากกว่า...” เหตุผลประการที่สองเบ็คคาเรียเน้นว่า ความรวดเร็วในการพิพากษาวางโทษผู้ที่กระทำความผิด มีความสัมพันธ์กับขนาดของการลงโทษ เพื่อข่มขู่ยับยั้ง การพิพากษาวางโทษและการลงโทษด้วยความรวดเร็วจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

(2) ความแน่นอนในการลงโทษ (Certainty of punishment) ประเด็น

เรื่องความแน่นอนในการลงโทษ เบ็คคาเรียเห็นว่าเป็นคุณภาพที่สำคัญที่สุดของการลงโทษ เบ็คคาเรียได้กล่าวไว้ว่า “...แม้กระทั่งความชั่วร้ายที่น้อยที่สุด...แต่เมื่อผู้กระทำผิดได้รับโทษที่แน่นอนย่อมจะมีผลในการสร้างความเกรงขามในจิตใจคนได้ดียิ่ง...” และเขายังกล่าวอีกว่า “...ความแน่นอนในการลงโทษ หากมันสามารถช่วยบรรเทาได้ การลงโทษนั้นมันจะถูกบันทึกในความทรงจำได้ยิ่งกว่าความกลัวในวิธีอื่นซึ่งยุ่งยากกว่า แต่เจือไว้ด้วยความหวังว่าจะได้รับการยกเว้นโทษ...”

(3) ความเคร่งครัดหรือความรุนแรงในการลงโทษ (Severity of punishment)

เบ็คคาเรียเน้นว่าการลงโทษที่มีประสิทธิผล โทษที่เป็นไปได้นี้ จะต้องมากเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการประกอบอาชญากรรม

⁴⁸ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 25

3) แนวคิดของเบ็คคาเรียในเรื่องการข่มขู่ยับยั้งสองประเภท

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งสองลักษณะ เพื่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษ (Purpose of Punishments) 2 ประการคือ⁴⁹

1) การข่มขู่ยับยั้งโดยเฉพาะ (Specific Deterrence) เป็นการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดรายบุคคลเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิให้เขากระทำความผิดซ้ำอีก เมื่อได้รับโทษไปแล้วจะเกิดความหลาบจำ เกรงกลัวโทษที่ได้รับจนไม่กล้ากระทำความผิดอีก

2) การข่มขู่ยับยั้งโดยทั่วไป (General Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อ เป็นตัวอย่างให้สังคมทั่วไปเห็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษอย่างไร เป็นการลงโทษโดยมีความมุ่งหวังที่จะให้บุคคลอื่นในสังคมได้เห็นซึ่งผลร้ายของการกระทำความผิดว่า เมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษอย่างไรอันเป็นการให้ข้อคิดเตือนสติบุคคลอื่นๆ ที่อาจจะกระทำความผิดให้เห็นตัวอย่างการลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อผลในการยับยั้งและป้องปรามบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิด

การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิให้เกิดการกระทำความผิดอีกได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักสำคัญ 3 ประการคือ⁵⁰

1) การลงโทษต้องได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด (Proportionality) การลงโทษต้องมีความเท่าเทียมหรือพอดีกับอาชญากรรม การลงโทษต้องไม่ใช่วิธีการที่รุนแรงเกินอาชญากรรม ภายใต้สัญญาประชาคม รัฐไม่มีสิทธิอำนาจที่จะลงโทษผู้ใดเกินกว่าที่จำเป็น และการลงโทษที่มีระดับมากเกินไปจะเป็นการสนับสนุนให้เกิดอาชญากรรมสำหรับผู้ก่ออาชญากรรมที่หนักกว่า และอาชญากรรมที่รุนแรง ควรจะลงโทษให้เท่ากับอาชญากรรมนั้น แต่การลงโทษที่ไม่เท่ากับอาชญากรรมจะกลายเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ที่กระทำความผิดประกอบอาชญากรรมที่ร้ายแรงยิ่งขึ้น

2) การรับรู้ของสาธารณชน (Public Knowledge) เบ็คคาเรียเห็นว่า การลงโทษจะไม่สามารถข่มขู่ผู้ที่กระทำความผิดได้ จนกว่าการลงโทษนั้นจะเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปของสาธารณชน การลงโทษควรกระทำด้วยความรวดเร็วจนสามารถทำให้สาธารณชนเข้าใจ เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการลงโทษกับอาชญากรรมนั้น และการลงโทษควรเหมาะสมทางสัญลักษณ์และเข้ากันได้กับอาชญากรรมเพื่อให้สาธารณชนเกิดการเปรียบเทียบระหว่าง

⁴⁹ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 26

⁵⁰ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 27

แรงจูงใจจากการประกอบอาชญากรรมกับการลงโทษที่จะได้รับ รวมถึงการลงโทษที่มีความแน่นอน

3) กฎหมายกับการลงโทษจะต้องเป็นเรื่องที่สาธารณะและต้องมองเห็นได้ อย่างเช่น การพิมพ์หนังสือที่ทำให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงกฎหมาย อันจะทำให้ระลึกรู้ความทรงจำถึงสัญญาประชาคม สำหรับการลงโทษโดยเฉพาะอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงรองลงมา การลงโทษจะต้องเห็นได้ชัดเจนเพื่อข่มขู่การกระทำความผิดอื่น สำหรับอาชญากรรมร้ายแรง การลงโทษเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นงานของสาธารณชนที่จะต้องช่วยกัน

4) วิธีการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่า การลงโทษสามารถป้องกันสังคมได้ โดยการข่มขู่ให้คนกลัวการลงโทษ และยับยั้งคนอื่นมิให้กระทำความผิด ดังนั้นการลงโทษจึงต้องใช้วิธีการที่สอดคล้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีหลักการดังนี้

1. หลักปริมาณโทษ ถือว่าเป็นเครื่องมือในการข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลกระทำความผิด ตามทฤษฎีการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) การกำหนดปริมาณโทษมีแนวทางดังนี้

1.1 ปริมาณโทษตามแนวคิดเดิม จำนวนโทษต้องมากกว่าผลที่จะได้รับจากการกระทำความผิด เพิ่มโทษชดเชยความไม่แน่นอนของการไม่ได้รับโทษ เพิ่มโทษการกระผิดที่เกิดจากนิสัย

1.2 ปริมาณโทษตามแนวคิดใหม่ ปริมาณโทษต้องมากพอที่จะทำให้บรรลุผลในการป้องกัน และปริมาณโทษต้องไม่มากเกินไปกว่าความจำเป็นในการบรรลุผลในการป้องกัน

2. หลักความแน่นอนและความรวดเร็วของการลงโทษ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นต้องจับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้ และการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

3. หลักการใช้การลงโทษเป็นเครื่องมือยับยั้งผู้อื่นให้กลัวโทษ การลงโทษต้องกระทำโดยเปิดเผย และการลงโทษใช้วิธีการที่รุนแรง

ความผิดที่ควรลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง ประเด็นที่ควรพิจารณา คือเราควรจะใช้หลักการลงโทษเพื่อป้องกันในความคิดลักษณะใดจึงจะเหมาะสม หากการพิจารณาจากการกระทำแล้วแยกเป็น 2 กรณี คือ

1) ผู้กระทำความผิดมีเวลาไตร่ตรองในการกระทำความผิดหรือไม่ หากผู้กระทำความผิดมีเวลาไตร่ตรองมาก โดยเฉพาะ ความผิดที่รัฐห้าม (Mala Prohibita) เช่น การฟอกเงิน ควรใช้หลักการลงโทษเพื่อป้องกัน

2) การกระทำความผิดโดยประมาทและเจตนา การกระทำความผิดโดยประมาท ผู้กระทำความผิดไม่ได้คาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดเหตุเช่นนั้น ดังนั้นการใช้หลักการลงโทษเพื่อป้องกันในความผิดฐานประมาทจึงอาจไม่ได้ผล⁵¹

ดังนั้นจึงสรุปเกี่ยวกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง จึงมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษคือการป้องกันผู้กระทำความผิดไม่ให้กระทำความผิดอีกเป็นการลงโทษโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษไปแล้วเกิดความกลัวโทษที่จะได้รับจนไม่กล้ากระทำความผิดอีก และในขณะเดียวกันผลของการลงโทษผู้กระทำความผิดคนหนึ่งจะมีผลเป็นการยับยั้งป้องปราม บุคคลอื่นมิให้กระทำความผิด อันนับได้ว่าเป็นการป้องกันการกระทำความผิดที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

6.2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มุ่งที่จะศึกษาทำความเข้าใจสาเหตุแห่งการกระทำความผิด โดยเน้นตัวบุคคลผู้กระทำความผิดและสภาพแวดล้อม เพื่อที่จะหาแนวทางแก้ไขผู้กระทำความผิดมากกว่าที่จะลงโทษ ความมุ่งหมายที่แท้จริง คือ เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี และมีให้กระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งทำให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม ได้ดังเดิม ด้วยความปกติสุข ส่วนเหตุผลของการลงโทษเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง คือมุ่งศึกษาค้นคว้าสาเหตุแห่งการกระทำความผิด และหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด เพื่อที่จะแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่⁵²

หลักการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ประกอบด้วย (1) หลีกเลียงไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขาโดยให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น (2) การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำความผิดเป็นรายบุคคล (3) เมื่อผู้กระทำความผิดได้แก้ไขดีดังเดิมแล้วให้หยุดการลงโทษ และให้มีการปรับปรุงการลงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง

⁵¹ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช 2558, หน้า 28

⁵² แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช 2558, หน้า 30

1) วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) เกิดขึ้นมาในยุคที่มีการตื่นตัวทางวิทยาศาสตร์ มีการศึกษาค้นคว้าโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ที่เรียกว่า ปฏิฐานนิยม (Positivist) ใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical method) ที่ได้จากการสังเกต การทดลอง นักอาชญวิทยาคนนี้นำโดย ลอมโบรโซ (Lombroso) และกาโรฟาโล (Garofalo) และเฟอร์รี (Feri) นักอาชญวิทยาชาวอิตาลี และในฐานะผู้นำของสำนักอิตาลี (Italian School) ที่เห็นว่าการศึกษารื่องอาชญากรรมและการกระทำผิด ควรใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการศึกษา โดยมุ่งเน้นการศึกษาเป็นรายบุคคล เพื่อค้นหาสาเหตุแห่งอาชญากรรม และนำผลที่ได้มาใช้ในการแก้ไขการกระทำผิด รวมทั้งควรปรับปรุงการลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด

2) ความเชื่อพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ตามทฤษฎีนี้เชื่อว่า การลงโทษควรมีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำผิดซ้ำ รวมทั้งพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติ จึงต้องมีการให้การเรียนรู้ การอบรมให้เพียงพอที่เขาจะใช้ในการดำเนินชีวิตได้ เช่น การฝึกอาชีพ รวมทั้งการพยายามช่วยให้ผู้กระทำผิดไม่รู้สึกลำบากจากการที่ได้รับการลงโทษไปแล้ว

เกิทเวย์ (George F. Kirchway) ให้ทัศนะว่า “...การลงโทษไม่สามารถยับยั้ง ผู้ซึ่งหย่อนความรับผิดชอบได้ เพราะว่าเขาไม่รู้ถึงผลร้ายที่จะได้รับการกระทำผิด ไม่สามารถที่จะยับยั้งบุคคลวิกลจริตได้ เพราะว่าเขาพยายามขัดแย้งกับบรรทัดฐานของสังคมอยู่แล้ว ไม่สามารถยับยั้งผู้ที่กระทำผิดด้วยความฉลาดได้ เพราะว่าเขาย่อมไม่คิดว่าจะถูกจับได้ ไม่สามารถยับยั้งผู้ซึ่งกระทำผิดโดยกะทันหันได้ เพราะว่าแรงกระตุ้นให้กระทำผิดมีเร็วกว่าที่จะคิดถึงเหตุผล ถ้าการลงโทษไม่สามารถยับยั้งบุคคลเหล่านี้ได้แล้ว แล้วใครกันที่การลงโทษจะยับยั้งได้ ก็คงจะมีแต่บุคคลซึ่งมีมาตรฐานควรประพฤติที่ดีและไม่ละเมิดกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งมางูเลย...”

สรุปได้ว่า การลงโทษจึงควรมีไว้เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับคืนสู่สังคม และใช้ชีวิตด้วยความปกติสุข มากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ให้หวาดกลัว

วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ ที่เน้นความเป็นเหตุเป็นผล เน้นการศึกษาเชิงประจักษ์นิยม (Empirical Method) มาใช้ในวงการนิติศาสตร์ เพื่อศึกษาถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิด

โดยศึกษาวิเคราะห์และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ไม่ได้ใช้เพียงการใช้เหตุผลทางตรรกวิทยา (rational)⁵³

การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) มุ่งที่จะศึกษาทำความเข้าใจสาเหตุแห่งการกระทำผิด โดยเน้นตัวบุคคล ผู้กระทำผิดและสภาพแวดล้อม

2) เพื่อที่จะหากทางแก้ไขผู้กระทำผิด มากกว่าที่จะลงโทษ

3) การทำให้ผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคมของตนเองได้และมีชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมอย่างเป็นปกติสุขทฤษฎีนี้จึงเรียกว่า “ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู” (Rehabilitative Theory)

สรุปได้ว่า การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ เพื่อเป็นการฟื้นฟูแก้ไขตัวผู้กระทำผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี และมีให้กระทำผิดซ้ำ รวมทั้งการพยายามทำให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมของตนเอง สามารถใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข

3) เหตุผลสนับสนุนในการการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

นักวิชาการที่ศึกษาด้านนิติวิทยาศาสตร์และอาชญวิทยา โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ เห็นว่า แม้ว่าจะมีการลงโทษที่รุนแรง แต่ก็พบว่ามี การกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก อยู่เสมอ แสดงว่าการลงโทษไม่มาสามารถทำให้คนกลัวโทษที่จะได้รับ ไม่สามารถข่มขู่ให้คนกลัว จนไม่กล้ากระทำผิดขึ้นมาอีก การลงโทษโดยอาศัยหลักกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับความผิด และการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนตามทฤษฎีการลงโทษให้สาสม หรือเพื่อข่มขู่ให้กลัวตามทฤษฎี การป้องกัน แต่เพียงอย่างเดียวไม่น่าจะประสบผลสำเร็จ จึงต้องมีการศึกษาวิธีการอื่น เพื่อแก้ไข ปัญหา นั่นคือ การศึกษาค้นคว้าสาเหตุแห่งการกระทำผิดและหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสม กับผู้กระทำความผิด เพื่อที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ผู้กระทำผิด และบุคคลอื่นให้เกิดความหวาดกลัว จนไม่กล้ากระทำผิด

4) หลักการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู เป็นทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลมาจากวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ (Positivist) ที่ใช้วิธีการศึกษาแบบเชิงประจักษ์ (Empirical method) มาศึกษาวิเคราะห์ โดยมีการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์มาพิสูจน์ความเชื่อและสมมุติฐาน โดยศึกษา

⁵³ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1 – 7 สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2558 หน่วยที่ 6 หน้า 32

สาเหตุการกระทำผิดเป็นรายบุคคล ศึกษาหาวิธีการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิด หาวิธีการที่จะ
 ดัดแปลงแก้ไขผู้กระทำผิด เพื่อไม่ให้กระทำผิดซ้ำ ซึ่งแนวคิดของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู
 แตกต่างจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนและทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน ของสำนัก
 คลาสสิกที่เน้นการใช้การวิเคราะห์เชิงเหตุผลเชิงตรรกะ (Rational)⁵⁴

หลักคิดในการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีหลักคิดว่า “...สิ่งใดก็ตามที่สามารถแก้ไข
 ปรับปรุงผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีได้ สิ่งนั้นคือวิธีการที่ดีที่สุด และควรนำมาใช้ เนื่องจาก
 ผู้กระทำผิดแต่ละคนมีปัญหาแตกต่างกัน มีนิสัยใจคอแตกต่างกัน เราจึงต้องใช้วิธีปฏิบัติที่แตกต่าง
 กัน ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการแบบใดจึงจะเหมาะสมกับผู้กระทำมากที่สุด...” ทั้งนี้ ตามแนวคิดของ
 แพ็กเกอร์ ที่สรุปว่าวิธีการใดที่สามารถแก้ไขดัดแปลงผู้กระทำผิดได้ก็ควรเลือกใช้วิธีนั้น

หลักการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมีหลักการสำคัญที่ควรปฏิบัติ 5 ประการ ดังนี้

1. พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะ
 ประจำตัวของเขา
2. ให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น โดยหันมาใช้วิธีการ
 อย่างอื่นแทนโทษจำคุก เพราะการลงโทษจำคุกระยะสั้น ไม่ทำให้บรรลุดัตุประสงค์ของการฟื้นฟู
 ผู้กระทำผิด การลงโทษจำคุกระยะสั้นยิ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษกลายเป็นผู้ร้ายถาวร
 เพราะผ่านการจำคุกมาแล้ว กลายเป็นคนจู้จุก และยิ่งอาจได้เรียนรู้พฤติกรรมโจรจากในคุกมาด้วย
 วิธีการอย่างอื่นที่สามารถนำมาใช้แทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น เช่น

1.1 การกักขังแทนค่าปรับ

1.2 การรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ

1.3 การคุมประพฤติ

3. การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำผิดเป็นรายบุคคล ตามแนวคิด
 ของแพ็กเกอร์ ที่ว่า ในการกำหนดโทษและการพิจารณาความหนักเบาของการลงโทษ ขึ้นอยู่กับ
 ระยะเวลาที่จำเป็นต้องใช้ในการแก้ไขดัดแปลงผู้กระทำผิด ไม่ใช่ความหนักเบาของการกระทำผิด
 ดังนั้น จึงต้องลงโทษให้เหมาะสมกับตัวบุคคลผู้กระทำผิดว่าเขาควรได้รับการแก้ไขอย่างไร

⁵⁴ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์
 2558, หน้า 34

4. เมื่อผู้กระทำผิดแก้ไขคดีเดิมแล้วให้หยุดการลงโทษ หากเห็นว่าผู้กระทำผิดสามารถแก้ไขตนเองได้ดีแล้ว ก็ไม่ควรไปลงโทษเขาต่อไปอีก ควรจะระงับการลงโทษ เพราะถึงลงโทษต่อไปก็ไม่ได้ประโยชน์ วิธีการที่อาจนำมาใช้ คือ การพักการลงโทษ (Parole)

5. ให้มีการปรับปรุงการลงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง เนื่องจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมีแนวคิดว่าจะคืนผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคม จึงต้องหาวิธีการช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้ มีอาชีพ มีงานทำ มีรายได้ เลี้ยงตนเองได้ ไม่ตกเป็นภาระผู้อื่นอันจะทำให้เกิดการรังเกียจ ดังนั้น ในระหว่างที่มีการลงโทษ ควรมีการฝึกอาชีพ ให้ความรู้ในเรื่องที่จำเป็นต้องนำไปใช้ในสังคม เมื่อพ้นโทษไปแล้วจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ไม่กลับมากระทำผิดซ้ำอีก⁵⁵

5) ความคิดที่ควรลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่า การลงโทษควรมีไว้เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ไม่ให้กลับมากระทำผิดซ้ำ ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ เราควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในความคิดลักษณะใด

1. กรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีความรับผิดชอบทางอาญา

เมื่อพิจารณาจากตัวผู้กระทำผิดหากผู้กระทำเป็นบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต หรือมีความบกพร่องทางการรับรู้ ไม่สามารถรับรู้ ไม่เข้าใจถึงการกระทำของตนเอง การลงโทษย่อมไม่ได้ผล ควรใช้วิธีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ หรือการลงโทษเพื่อป้องกัน

2. กรณีที่การลงโทษไม่สามารถรักษาและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้แต่กลับทำให้แย่ลง

ผู้กระทำผิดบางประเภท หรือบางคน ที่กระทำผิดในเรื่องเล็กน้อย เช่น ลักทรัพย์เพื่อประทังชีวิต ไม่ใช่มีสันดานโจร หากได้รับการลงโทษจำคุก อาจเป็นการกดดันสภาพจิตใจให้แย่ลง หรือเป็นการเรียนรู้สิ่งที่ไม่ดีจากในคุก อาจเป็นการกดดันในสภาพจิตใจให้แย่ลง หรือเป็นการเรียนรู้สิ่งที่ไม่ดีจากในคุก ควรนำแนวคิดและวิธีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมาใช้ จะเหมาะสมกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ หรือการลงโทษเพื่อป้องกัน

⁵⁵ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2558, หน้า 35

6.2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษปรับ

แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญามีความคิดและทฤษฎีต่างๆ หลายทฤษฎีที่ได้อธิบายความหมายของการลงโทษแตกต่างกันออกไป วัตถุประสงค์ของการลงโทษมักจะกล่าวกันว่า เพื่อข่มขู่ แก้ไข ปรับปรุง แก้แค้นทดแทน และคุ้มครองสังคม โดยการตัดโอกาสของผู้กระทำผิดโดยมีทฤษฎีต่าง ๆ เช่น⁵⁶

1. ทฤษฎีของ Durkheim กล่าวว่า การลงโทษคือวิธีการประการหนึ่งที่จะแสดงถึงการรับรอง และยืนยันถึงคุณค่าของสังคม ซึ่งถูกละเมิดและทำลาย โดยการก่ออาชญากรรม วัตถุประสงค์ใหญ่ คือ การแสดงถึงหลักการของสังคมในการประกันคุณค่า หรือค่านิยมพื้นฐานแห่งสังคม ซึ่งถูกละเมิดโดยอาชญากรดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงมองการลงโทษไปในลักษณะคล้ายกับการสังเวทীবุคคลเพื่อคุณงามความดีสาธารณะ

2. ทฤษฎีตามความเห็นแบบลัทธิ Marxist กล่าวว่าอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ซึ่งเกิดขึ้นโดยชนชั้นต่ำ ในขณะที่กฎหมายและการลงโทษเป็นมาตรการของชนชั้นสูง ซึ่งคุมอำนาจทางการเมือง การลงโทษขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดแรงงาน เมื่อต้องการแรงงานกรรมกรมาก ชนชั้นสูงก็จะกำหนดโทษไม่รุนแรงนัก เมื่อความต้องการแรงงานมีน้อยและมีการว่างงานเกิดขึ้น การลงโทษจะมีแนวโน้มที่จะหนักและรุนแรงขึ้น เช่น โทษประหารชีวิต และโทษต่อร่างกาย ส่วนโทษปรับนั้นจะถูกเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นการเก็บภาษีเข้ารัฐ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้ใช้ระบบการลงโทษที่ไม่เป็นบรรทัดฐานอย่างแน่นอน แต่กลับบังคับ หรือลงโทษไปตามสภาวะการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ทฤษฎี Freudian ทฤษฎีนี้มีหลักว่าการกำหนดโทษจะต้องพิจารณาในแง่ความผันแปรของบุคคล และถือว่าอาชญากรรมเกิดจากสภาพแห่งจิตใจ โดยนักสังคมวิทยาได้แบ่งแยกความแตกต่างของชนชั้นที่มีผลต่อขั้นตอนการลงโทษ ว่าการลงโทษจะเป็นการทารุณโหดร้าย เมื่อมีช่องว่างมากระหว่างชนชั้นสูงกับชนชั้นต่ำ ซึ่งเป็นชนชั้นต่ำที่ได้รับการลงโทษมากกว่า

4. ทฤษฎี Deterministic และ Behavioristic เป็นทฤษฎีที่ยึดถือพฤติกรรมของมนุษย์ เพราะทฤษฎีนี้ปฏิเสธทฤษฎีความรับผิดชอบเพื่อแก้แค้นทดแทน ตัวอย่างของผู้สนับสนุนทฤษฎีนี้ได้แก่ สำนัก Positive ตั้งขึ้นโดย Cesare Lombroso ซึ่งถือว่าอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติประการหนึ่ง โดยเห็นว่าการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเป็นสิ่งไม่ควร

⁵⁶ สุวรรณ ทองเนื้อแข็ง, *การบังคับโทษ*, 2539, หน้า 13

1) วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามหลักทัณฑ์วิทยา มีหลายประการด้วยกันคือ⁵⁷

(1) เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน เป็นหลักการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุด ทั้งนี้เป็นไปตามแนวความคิดที่ว่า ผู้ใดกระทำการใดย่อมได้ผลตอบแทนจากการกระทำนั้น การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนนั้นจะได้ผลต่อเมื่อได้กระทำโดยรวดเร็วและรุนแรง มิเช่นนั้นประชาชนอาจขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และอาจหาหนทางแก้แค้นผู้กระทำ ความผิดด้วยตนเองก็ได้

(2) เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง เพื่อเป็นการข่มขู่ผู้กระทำความผิดให้เกิดความเข็ดหลาบ และไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำในอนาคตอีก และเพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่คนทั่วไปว่าผู้กระทำความผิดย่อมได้รับการลงโทษอย่างแท้จริง ให้เกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดตามไปด้วย วัตถุประสงค์ของการลงโทษในเรื่องนี้มุ่งที่จะให้มีผลเป็นการข่มขู่มากขึ้นไป และอาจมีผลเสียก็คือ เป็นการตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้แก้ไขปรับปรุงตัว เนื่องจากผู้กระทำความผิดถูกตราหน้าต่อหน้าสาธารณชนว่าเป็นคนไม่ดี ซึ่งเปรียบเสมือนการตัดขาดผู้นั้นออกจากสังคมเสียแล้ว

(3) เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมให้พ้นจากภัยอันตราย โดยการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม อันได้แก่ การประหารชีวิต การจำคุก เป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม และป้องกันสังคมจากการกระทำความผิดของผู้นั้นเป็นการชั่วคราวหรือถาวร

(4) เพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด เป็นการให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับตัวเป็นพลเมืองดีสู่สังคมอีกครั้ง ทั้งนี้เพราะรัฐไม่สามารถดูแลผู้กระทำความผิดทุกคนที่อยู่ในความดูแลของรัฐจนตลอดชีวิต เพราะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐอย่างมหาศาล สักวันหนึ่งต้องปล่อยผู้กระทำความผิดบางส่วนกลับสู่สังคม ดังนั้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกปล่อยจากระบบกลับสู่สังคม ไม่ไปสร้างปัญหาหรือประกอบอาชญากรรมในสังคมอีก จึงควรใช้มาตรการบำบัด (Treatment) ระหว่างการต้องโทษ อันได้แก่ การฝึกหัดอาชีพ การให้การศึกษ การอบรมทางศาสนาและศีลธรรม และการรักษาพยาบาล เพื่อปรับปรุงพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำความผิดแทนการมุ่งเพียงการลงโทษ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสได้สำนึกความผิดและแก้ไขความประพฤติ และพร้อมที่จะเป็นคนดีสู่สังคมเมื่อได้รับการปล่อยตัว

⁵⁷ รองพล เจริญพันธุ์ (2521) การใช้โทษปรับเป็นตามมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องคำพรรณนาคุณภาพสินค้าหรือการโฆษณาที่ไม่เป็นรูปธรรมแก่ผู้บริโภค. วารสารนิติศาสตร์

การลงโทษปรับ เป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยเชื่อว่าเป็นการลงโทษตามวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการป้องปรามหรือข่มขู่ โดยเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบ ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก เนื่องจากเกิดความกลัวในผลที่ตนจะได้รับจากการถูกลงโทษ ค่าปรับ จึงมีความหมายถึงการลงโทษใดๆ ที่เกี่ยวกับเงินตรา หรือการชดเชยความเสียหายใดๆ แก่ผู้เสียหายเป็นเงินตรา ซึ่งในที่นี้ หมายความว่าค่าปรับที่เป็นการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นเงินตราเท่านั้น อันเป็นความหมายอย่างแคบ Professor Gerhardt Grebing ได้กล่าวไว้ว่า โทษปรับมีขึ้นเพื่อลดทอนโทษที่ผู้เสียหายจะทำร้ายผู้กระทำความผิด เป็นการแก้แค้นทดแทนในสมัยที่การแก้แค้นทดแทนยังแพร่หลายอยู่⁵⁸

มนุษย์เราเมื่อกระทำความผิดมักจะได้รับรางวัลตอบแทนจากสังคม เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลนั้นกระทำความดีต่อไป ทั้งยังเป็นการชักจูงให้บุคคลอื่นทำความดีด้วยเช่นกัน ในทางกลับกันเมื่อกระทำความผิดก็ย่อมจะต้องถูกลงโทษ ในอดีตของกฎหมายไทยที่ผ่านการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดจึงมุ่งเน้นการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดเพื่อทดแทนความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดขึ้น และเพื่อเป็นการปราบปรามและข่มขู่อาชญากรมากกว่าที่จะให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้สึกสำนึก หรือศึกษาให้เข้าใจว่าเหตุใดบุคคล ดังกล่าว จึงกลายเป็นผู้ประพฤติดินฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และด้วยวัตถุประสงค์เดิมของการลงโทษปรับเป็นการแก้แค้นทดแทนและข่มขู่การลงโทษจึงเป็นไปในรูป “ตาต่อตาฟันต่อฟัน” อย่างชัดเจน ก็เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดกล้าที่จะ

กระทำความผิดอีก หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อให้บุคคลเกรงกลัวต่อการลงโทษ ในลักษณะทำนองเดียวกับการกำหนดโทษปรับในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาไว้แต่เดิม ก็เพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาสำหรับคดีความผิดเล็กน้อยต่อมาแนวคิดในเรื่องการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐจะลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อปิดกั้นอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับสังคม ซึ่งเป็นอันตรายที่ไม่รุนแรงมากนัก และเพื่อเป็นการทดแทนโทษที่ได้กระทำต่อเสรีภาพต่อชีวิตหรือต่อร่างกาย โดยกฎหมายเห็นว่าขนาดของความผิดที่ผู้กระทำได้รับ เมื่อเทียบกับบทลงโทษแล้ว ไม่มีความจำเป็นถึงกับต้องจำกัดเสรีภาพด้วย นอกจากนี้ การลงโทษจำคุก หรือกักขังมีขึ้นก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความหลาบจำ อย่างไรก็ตาม การลงโทษจำคุกในระยะเวลาสั้นๆ อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความหลาบจำ เพราะเมื่อผู้กระทำความผิดถูกตราหน้าจากสังคมทำให้เกิดปมด้อยและเมื่อออกจากคุกบุคคลนั้นก็อาจทำให้สังคมได้รับความเดือดร้อน

⁵⁸ พิชยนต์ นิพาสพงษ์, โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine), 2542, หน้า 17

ดังนั้น ในการกระทำความผิดอาญาในคดีเล็กน้อย จำเลยหรือผู้ต้องหา จึงไม่ควรได้รับโทษจำคุก จึงมีการเสนอโทษปรับ ซึ่งเป็นการลงโทษในทางทรัพย์สินและเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น และที่สำคัญยังเป็นการป้องปราบ (Deterrence) มิให้ผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดขึ้นอีก และทำให้บุคคลอื่นเกิดความยำเกรงด้วยนอกจากนั้น การที่รัฐใช้การลงโทษจำคุกหรือกักขังยังเป็นผลทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในเรื่องดังกล่าว สำหรับวัตถุประสงค์ด้านการนำโทษปรับมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดก็เพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้⁵⁹

1. เพื่อให้ความสะดวกแก่รัฐ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาสถานที่กักขังหรือจำคุกให้กับนักโทษอีก

2. เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ

3. เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจที่จะกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด ตลอดจนความสามารถในทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดด้วย

4. เพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่มีมลทิน

5. โทษปรับจะยังมีประสิทธิภาพขึ้นเมื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน

6. ทำให้รัฐได้รายได้เพิ่มมากขึ้น

วิธีกำหนดโทษปรับโทษปรับที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดต้องคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด การกำหนดโทษปรับในทางกฎหมายจึงถือเป็นเรื่องนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ออกกฎหมายต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวมด้วย เช่น การกำหนดเพดานขั้นสูงสุดของจำนวนค่าปรับ ต้องสัมพันธ์กับสภาพทางเศรษฐกิจ ค่าของเงินในประเทศ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นพอที่จะให้ศาลใช้กฎหมายนั้น กำหนดค่าปรับเล็กน้อย เพื่อให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดได้⁶⁰

⁵⁹ โภเมน ภัทรภิรมย์, *โทษปรับ*, 2516, หน้า 455

⁶⁰ สุวรรณ ทองเนื้อ, *การบังคับโทษ*, แจ็ง. 2539, หน้า 21

บทที่ 3

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกฎหมายต่างประเทศและไทย

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายแห่งรัฐ และผู้ที่ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามนโยบายแห่งรัฐหรือตามกฎหมายที่กำหนดให้ใช้อำนาจ ซึ่งในการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าตำแหน่งระดับใดเมื่อมีอำนาจอยู่ในมือก็ย่อมที่จะใช้อำนาจนั้นและอาจใช้อำนาจไปเกินขอบเขตทำให้การใช้อำนาจเป็นอำนาจที่ใช้โดยมิชอบ รวมถึงการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการที่จะควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้ก็ต้องมีกระบวนการเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะในต่างประเทศหรือในประเทศไทย สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันของผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือต้องใช้อำนาจรัฐที่ตนเองมีและยังใช้อำนาจเกินขอบเขต จนทำให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ เกิดการทุจริตขึ้น ดังนั้นไม่ว่าในต่างประเทศหรือในประเทศไทยจึงได้มีการที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ จึงได้มีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินขณะเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจ และสามารถตรวจสอบทรัพย์สินได้ว่าขณะเข้ารับตำแหน่ง และขณะที่พ้นจากตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร้ายผิดปกติจากการเข้ารับตำแหน่งหรือไม่ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ และของไทยจะได้อธิบายต่อไป

1. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฝรั่งเศสหรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประกอบด้วยสภาแห่งชาติและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 กันยายน พุทธศักราช 2501 โดยผ่านการลงประชามติสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญนั้น คือการเพิ่มอำนาจประธานาธิบดี อำนาจฝ่ายบริหารนั้นถูกแบ่งออก

และมีหัวหน้า 2 คน ซึ่งก็คือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงแบบสากล มีวาระ 5 ปี มีตำแหน่งประมุขแห่งรัฐอีกด้วย และนายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะรัฐบาล ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

รัฐสภาฝรั่งเศสนั้นแบ่งออกเป็น 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนในเขตเลือกตั้ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระ 5 ปี สภาผู้แทนมีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และเสียงข้างมากในสภาสามารถกำหนดการตัดสินใจของรัฐบาลอีกด้วยสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งมีวาระ 6 ปี

การปกครองของฝรั่งเศสได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 22 แคว้น 4 เขตการปกครองโพ้นทะเล 3 อาณานิคมโพ้นทะเล 1 ประเทศโพ้นทะเล 1 อาณานิคมพิเศษและ 1 ดินแดนโพ้นฝรั่งเศสได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1) อำนาจบริหาร มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ (Head of State) และเป็นผู้นำในฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 5 ปี (เดิม 7 ปี) และอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยประธานาธิบดีฝรั่งเศสเข้าสู่การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (the Fifth Republic) ตั้งแต่ปี 2501 (ค.ศ. 1958) จัดทำขึ้นในสมัยประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอโกลล์ (Charles de Gaulle) สำคัญในรัฐธรรมนูญ คือ การเพิ่มอำนาจประธานาธิบดี โดยอำนาจบริหารถูกแบ่งออกและมีหัวหน้า 2 คน ในลักษณะรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในแบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

2) อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา คือ (1) สภาผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนในเขตเลือกตั้ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 5 ปี จำนวนสมาชิก 577 คน มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและเสียงข้างมากในสภา สามารถกำหนดการตัดสินใจของรัฐบาล และ (2) วุฒิสภา (Senate) จำนวนสมาชิก 319 คน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของคณะผู้เลือกตั้ง มีวาระ 6 ปี (เดิม 9 ปี) ทั้งนี้ ในกรณีที่ทั้งสองสภามีความเห็นต่างในเรื่องการพิจารณาร่างกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

3) อำนาจตุลาการ ประกอบด้วย (1) ศาลฎีกา (2) ศาลปกครอง (3) ศาลรัฐธรรมนูญ

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศฝรั่งเศส ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่ ค.ศ. 1981 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการกระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่น และในการเลือกตั้งประธานาธิบดีมีความต้องการเงินทุนสนับสนุนเพื่อหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ใช้จ่ายเงินไปมากกว่าที่ได้รับจากทางราชการ ดังนั้น เงินจึงได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน จึงได้นำหลักการการใช้จ่ายเงินในทางการเมืองอย่างโปร่งใสมาใช้โดยการควบคุมการเงินของกิจกรรมทางการเมืองและยังมีข่าวการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 และ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1988 ว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Loi organique no 88-226, 88-227 du 11 mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique) (Avril, 1994: p.86) กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นการป้องปรามในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน⁶¹

1.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ได้แก่

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

1.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

- 1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และ

⁶¹ ปัญญา อุชชาชน, รายงานวิจัยเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549, หน้า 46 – 48

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจะถูกเปิดเผยเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้วอย่างเป็นทางการ

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

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว ดำเนินการ ดังนี้

1) ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี และนักการเมืองระดับท้องถิ่นให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง

2) ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง

3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่ง หรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง 1 เดือน หลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ

1.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตนเอง คู่สมรส และทรัพย์สินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย

หลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

1.4.1 ประธานาธิบดีและผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี

ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน รวมถึงสินสมรส และทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นทั้งที่แบ่งแยกไม่ได้ และที่ยังไม่ได้แบ่งแยก พร้อมหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (The Conseil constitutional) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หากไม่ปฏิบัติตามถือว่าการยื่นสมัครรับการเลือกตั้งนั้นไม่สมบูรณ์ และบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผย เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ และต้องมีการยื่นบัญชี ๑ อีกครั้ง เมื่อหมด

วาระดำรงตำแหน่งหรือต้องออกจากตำแหน่ง การยื่นครั้งหลังจะมีการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาด้วย

1.4.2 คณะรัฐมนตรี และนักการเมืองระดับท้องถิ่น

รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1988 เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองได้กำหนดเงื่อนไขในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรีและของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 1 ถึงมาตรา 5 ของหมวดที่ 1 ดังนี้

1) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองขึ้นประกอบด้วย รองประธานศาลปกครองเป็นประธาน ประธานศาลฎีกา และประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการ หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมศาลปกครองสูงสุด และหัวหน้าหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมศาลฎีกา และหัวหน้าหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมศาลตรวจเงินแผ่นดิน

2) คณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่ง และภายใน 15 วัน หลังจกวันพ้นจากตำแหน่ง

3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น ตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังจากวันเข้ารับตำแหน่งและในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ บุคคลดังกล่าวสามารถที่จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือน ก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติหรือ 1 เดือนภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งวาระปกติ หากเป็นกรณีลาออก ถูกให้ออก หรือเกิดการยุบสภาที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่ง

4) การไม่ปฏิบัติตามรัฐบัญญัติฉบับนี้ กรณีของคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา และจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี

5) ต้องเก็บรักษาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้เป็นความลับ และห้ามมิให้นำไปเปิดเผย เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี

1.4.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1988 กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมทั้งสินสมรส และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้ต่อสภาที่ตนได้รับเลือก ภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ สมาชิกรัฐสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อสภาอีกครั้ง โดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติหรือ 1 เดือนภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ โดยสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภาจะต้องออกหลักฐานการยื่นบัญชีให้กับผู้ยื่น และจะทำการตรวจสอบเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงบ้าง พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับบัญชีดังกล่าว และเสนอประธานสภาเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่ามีควมจำเป็นหรือทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งครั้งใหม่จะต้องพิมพ์รายงานเกี่ยวกับบัญชีดังกล่าว รวมทั้งความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงานเลขาธิการในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งข้อสังเกตต่างๆ จะเปิดเผยไม่ได้ เว้นแต่เจ้าของบัญชีขอให้เปิดเผยหรือพนักงานสอบสวน หรือศาลเป็นผู้ร้องขอให้เปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิจณาคดีหรือเพื่อเป็นเหตุผลสำคัญในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อค้นพบความจริง หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตาม จะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

1.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ได้แก่

- 1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
- 2) คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง ประกอบด้วยรองประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลฎีกา ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าคณะ หรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน เป็นคณะกรรมการ ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 96-5 ลงวันที่ 4 มกราคม 1999 Section 3

1.6 บทลงโทษ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้⁶²

- 1) กรณี ประธานาธิบดี ถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดี ไม่สมบูรณ์
- 2) กรณี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการสั่งการต่อรัฐมนตรีคนนั้นตามสมควร
- 3) กรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี
- 4) กรณี นักการเมืองระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นความผิดอาญาและถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1 ปี

ตามกฎหมายฉบับที่ 2013-907 วันที่ 11 ตุลาคม 2013 เรื่องความโปร่งใสของชีวิตสาธารณะ (1) มาตรา 26 ได้กำหนดบทลงโทษในส่วนความผิดทางอาญากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโร⁶³

2. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

สหราชอาณาจักร หรือ อังกฤษ เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญที่บางส่วนมาจากกฎหมายที่ร่างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ขณะที่อีกบางส่วนมาจากจารีตประเพณี อาจกล่าวได้ว่าหลักการที่สำคัญที่สุดของระบบการเมืองอังกฤษ คือ อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภา

⁶² LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique - Article 26

⁶³ LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique - Article 26

มีอำนาจในการตรา หรือ ยกเลิกพระราชบัญญัติใดก็ได้ ตามที่เห็นสมควร พระราชบัญญัติที่ตราขึ้น โดยรัฐสภาถือเป็นกฎหมายสูงสุดไม่มีกฎหมายใดมีอำนาจเหนือกว่า ศาลไม่มีอำนาจพิพากษาว่าเป็น โฆษณา ทำให้เพียงการตีความกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ในทางกฎหมาย และประเพณี ผู้ที่บริหารอำนาจนี้ ประกอบด้วย 3 สถาบัน ได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญ

อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเป็นลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ในการใช้อำนาจ บัญญัติกฎหมาย ผู้ใช้อำนาจนี้ได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญพระราชบัญญัติ ของรัฐสภาถือเป็นกฎหมายสูงสุดไม่มีกฎหมายใดมีอำนาจเหนือกว่าศาลไม่สามารถพิพากษาว่าเป็น โฆษณา ทำให้เพียงการตีความกฎหมายเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติรัฐสภาสามารถถูกตรวจสอบ ในรูปแบบของการยับยั้งความต้องการในการต่อรองของกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจ และสมาชิกรัฐสภาได้ สหราชอาณาจักรมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและสัญลักษณ์ของประเทศ (ปัจจุบันประมุข คือ สมเด็จพระราชินี อลิซาเบธที่ 2 ซึ่งเป็นกษัตริย์พระองค์ที่ 4 แห่งราชวงศ์วินด์เซอร์) โดยใช้อำนาจ นิติบัญญัติ ด้วยการลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายต่างๆ และแม้จะไม่มีอำนาจใด ๆ ทางการเมือง แต่ที่ทรงใช้อำนาจการบริหารผ่านคณะรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ ทรงมีอำนาจในการเรียกประชุม หรือ ยุบสภา ตลอดจนให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีจากผู้ที่ป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา ได้ อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ก็มีสิทธิที่จะได้รับทราบถึงนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องเข้าเฝ้าถวายรายงาน ทุกสัปดาห์ บทบาทที่สำคัญทางการเมือง ของพระมหากษัตริย์ ได้แก่ การกล่าวพระราชดำรัสต่อที่ประชุมรัฐสภาในการเปิดสมัยประชุม รัฐสภา ในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ซึ่งถือว่าพระราชดำรัสดังกล่าว เป็นการแถลงนโยบาย ของรัฐบาล

การปกครองโดยรัฐธรรมนูญเชื่อมโยงกับทฤษฎีเสรีนิยมที่มีแนวคิดที่จะหลีกเลี่ยงการ กระจุกตัวของอำนาจอย่างยิ่ง โดยให้มีการแบ่งอำนาจกันระหว่างฝ่ายต่างๆ ในการทำหน้าที่ (separation of powers) ตลอดจนให้บุคลากรไม่ซ้อนกัน ฝ่ายต่างๆ จึงจะตรวจสอบและ ถ่วงดุลกัน ได้ (check and balances) นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในอังกฤษ ปัจจุบัน การแยกอำนาจในแง่ของการใช้ตัว บุคคลต่างกันมีอยู่ในกรณี ของฝ่ายตุลาการ แต่กระนั้นก็ไม่ถึงกับเด็ดขาด แต่ในแง่ของการทำหน้าที่ โดยอิสระมีมากกว่าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีต่อกัน แต่ก็ไม่ได้เด็ดขาดอีกเช่นกัน อำนาจ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลของฝ่ายตุลาการไม่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพราะศาลไม่มีอำนาจพิจารณา ว่าพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (judicial review) แต่สามารถตรวจสอบได้ว่า ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจเกินกว่าที่พระราชบัญญัติให้ไว้หรือไม่ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น มีความซ้อนทับกันมากในด้านตัวบุคคล โดยรัฐมนตรีมาจากรัฐสภา ซึ่งส่วนหนึ่งคือ สภาสามัญชน

ที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน และรัฐมนตรียังคงเป็นสมาชิกสภา นี้ แม้ว่า จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้วก็ตาม การมีความซื่อสัตย์กันสะท้อนให้เห็นถึง การที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งนั่นเอง แต่เพียงสังเกตว่าแม้รัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนเพียงใดก็ตาม แต่ทว่า ก็ยังมีสภาขุนนางเป็นองค์กรคอยตรวจสอบ และถ่วงดุลอยู่บ้างตามสมควร

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศอังกฤษไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่อยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบประมวลจรรยาบรรณนี้และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ภายใต้สมมุติฐานว่า สมาชิกสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามมติของสภาเพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับ ซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำ การอภิปรายหรือลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ประมวลจริยธรรมสำหรับสมาชิกรัฐสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ตามประมวลจริยธรรม⁶⁴

2.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศอังกฤษจะเป็นการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา

2.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศอังกฤษจะมีระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์ ระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์จะมี 2 ระยะ คือ

- 1) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง
- 2) ภายหลังจากพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้งสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะอภิปราย หรือดำเนินการใดในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้

⁶⁴ สนิท จรอนันต์ และคณะ, การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่รัฐ, กรุงเทพฯ ฯ, 2545, หน้า 64 - 67

ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

2.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินประเทศอังกฤษได้มีหลักเกณฑ์ที่ว่าผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน รายได้หรือผลประโยชน์ที่จะต้องลงทะเบียนมีอยู่ 10 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

1) ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัทรวมถึงค่าตอบแทน (remuneration) ที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน (public company) และบริษัทจำกัด (private company) รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ค่าตอบแทนจะรวมถึงเงินเดือน ค่าใช้จ่าย (fees) การได้รับการจ่ายภาษี (taxable expense) ค่าว่าง (allowances) หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท เป็นต้น

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

3) ลูกค้า (Clients) ภายใต้การลงทะเบียนค่าตอบแทนในประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกค้าที่ได้รับบริการจากสมาชิกในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาและหากสมาชิกได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วน และค่าให้คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกค้าที่ได้รับบริการหรือได้รับปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือที่ได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายของการเลือกตั้งทั้งหมด และต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใด ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไร หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิก หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว

5) ของขวัญ ประโยชน์และการรับรอง (Gifts, benefits and hospitality) ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิกจากบริษัท องค์กรหรือบุคคลในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าทางใด สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เมื่อมูลค่าทางการเงินของของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน เครื่องเพชร แวนตา เป็นต้น มีมูลค่าเงิน 125 ปอนด์ และประโยชน์อื่น เช่น การเลี้ยงรับรองตัวสำหรับชมกีฬาหรืองานประเพณี การปลดหนี้ การยอมให้กู้ เป็นต้น มีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ 215 ปอนด์ เมื่อวันที่

12 กรกฎาคม 1996 ยกเว้นการปรากฏตัวในการประชุมหรือการเยี่ยมชมภายในประเทศที่ผู้จัดการเพียงชำระค่าเดินทางและค่าเลี้ยงดู สมาชิกไม่ต้องลงทะเบียน

6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas visits) การเดินทางไปต่างประเทศโดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใดซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (public funds) สมาชิกต้องลงทะเบียนวันระยะทางและวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ชื่อของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้รายละเอียดทั้งหมด ต้องแจ้งโดยย่อ ยกเว้นการเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

7) ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas benefits and gifts) ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับจากหรือในนามของการลงทุน องค์กรหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับสภา ที่มีมูลค่าเกินกว่า 125 ปอนด์ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกินร้อยละ 0.5 ของเงินเดือน

8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property) ที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส ซึ่งมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้ สมาชิกต้องแจ้งลักษณะของทรัพย์สินนั้นด้วย

9) การถือหุ้น (Shareholding) ผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิก ไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรสหรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ในบริษัทมหาชน (public company) หรือบริษัทจำกัด (private company) หรือองค์กรอื่น ซึ่งมี 1) มากกว่าร้อยละ 1 ของเงินทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือ 2) น้อยกว่าร้อยละ 1 ของเงินลงทุนในบริษัทแต่มีมูลค่ามากกว่า 25,000 ปอนด์ สมาชิกต้องลงทะเบียนในประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวข้างต้น แต่ภายใต้วัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก “เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ” หรือซึ่งสมาชิกคิดว่าจะทำให้บุคคลอื่นมองว่าจะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าสมาชิกจะไม่ได้รับผลประโยชน์ สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียน แต่ไม่อยู่ในประเภทอื่น

10) เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous) ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดไม่สามารถจัดในประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวมาข้างต้น แต่ภายใต้วัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก “เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ” หรือซึ่งสมาชิกคิดว่าจะทำให้บุคคลอื่นมองว่าจะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกัน แม้ว่า

สมาชิกจะไม่ได้รับผลประโยชน์สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนแต่ไม่อยู่ในประเภทอื่นใด

นอกจากผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน หากสมาชิกคนใดมีข้อตกลงว่าจ้าง (employment agreement) เกิดขึ้น หรือประสงค์เข้าสู่ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในการบริการ (provision of services) ในหน้าที่ของรัฐสภาที่เป็นไปตามข้อมติของสภา เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1995 เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิก (conduct of members) หากข้อตกลงว่าจ้างไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องทำข้อตกลงให้เป็นลายลักษณ์อักษร และหากค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์ที่ได้รับตั้งแต่ 5,000 ปอนด์ สำเนาข้อตกลงว่าจ้างจะถูกฝากไว้กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาในเวลาเดียวกันก็ลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก สำเนาข้อตกลงนี้สาธารณชนสามารถดูได้

2.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้ กรณีสมาชิกหรือสาธารณชนเห็นว่าการดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี การร้องเรียนกล่าวหาที่รายงานหรือเสนอโดยหนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการจะไม่พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ได้ ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไป จะร้องขอให้สมาชิกสนองตอบคำร้องเรียนนั้น และจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนขั้นต้น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูลหรือเห็นว่าคดีมีมูล หรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญจะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐาน และเอกสิทธิ์ คณะกรรมการและเอกสิทธิ์จะพิจารณารายงานที่เสนอโดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีอำนาจจะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการจะรายงานเสนอแนะเรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2.6 บทลงโทษ

รัฐสภาอังกฤษมีเอกสิทธิ์ที่เก่าแก่ที่คุ้มครองสิทธิการลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภา (Contempts of Parliament) เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ได้รับมาทางประวัติศาสตร์ ภายใต้เอกสิทธิ์ของทั้งสองสภา แต่ละสภาก็มีกระบวนการพิจารณาเป็นของตนเอง ศาลไม่มีอำนาจในการไต่สวน หรือตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา สถานะนี้บางส่วนเป็นผลมาจากการพัฒนาโดยศาลมากกว่าร้อยปี และบางส่วนมาจากบทบัญญัติ มาตรา 9 ของ Bill of Right 1689 โดยอิทธิพลนี้ทำให้ศาลและรัฐสภาจะไม่แทรกแซงเข้าไปในขอบเขตของกันและกัน เพื่อป้องกันการขัดแย้งระหว่างศาลกับรัฐสภา การลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภาเกี่ยวกับการลงทะเลเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ดังกล่าว สภามีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การดำเนินหรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก

3. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตย ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วยรัฐ 50 รัฐ ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ มีพรมแดนต่อกับประเทศแคนาดาและเม็กซิโก ส่วนพรมแดนทางทะเลนั้นติดต่อกับประเทศแคนาดา รัสเซีย และบาฮามาส โดยมีมหาสมุทรแปซิฟิก ทะเลแบริง มหาสมุทรอาร์กติก มหาสมุทรแอตแลนติก อ่าวเม็กซิโก และทะเลแคริบเบียนเป็นผืนน้ำล้อมรอบ

สหรัฐอเมริกาคือศูนย์กลางการค้าที่สำคัญของโลกและเป็นอภิมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวของโลกในยุคปัจจุบันทั้งในด้านการทหารและเศรษฐกิจซึ่งรวมไปถึงในด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษา การกีฬา และบันเทิง

ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกา (รวมถึงอาณานิคมก่อนหน้านั้น) จะถูกก่อตั้งขึ้น พื้นที่ทั้งหมดของสหรัฐฯ ในปัจจุบันเดิมเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับชนพื้นเมืองชาวอเมริกันมาก่อนเป็นเวลาถึง 15,000 ปี จนกระทั่งในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ได้มีการสำรวจบุกเบิกและตั้งถิ่นฐานของชาวยุโรป เริ่มต้นขึ้น ราชอาณาจักรอังกฤษได้ทำการก่อตั้งอาณานิคมใหม่ และเข้าควบคุมอาณานิคมที่ก่อตั้งมาก่อนอื่นๆ จนกระทั่งในที่สุด หลังจากที่ถูกรัฐบาลตัวแทนจากเกาะบริเตนปกครองมาเป็นเวลาร้อยกว่าปี อาณานิคมที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษจำนวน 13 อาณานิคมได้ทำการประกาศอิสรภาพในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 (พ.ศ. 2319) ทำให้เกิดสงครามปฏิวัติอเมริกาขึ้น

และแล้วสงครามก็สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1783 (พ.ศ. 2326) โดยชัยชนะเป็นของอดีตอาณานิคม เมื่อราชอาณาจักรอังกฤษยอมรับอดีตอาณานิคมที่อังกฤษเคยปกครองมาก่อนให้เป็นประเทศใหม่ ตั้งแต่นั้นมาประเทศก่อตั้งใหม่ที่ถูกรู้จักว่า "สหรัฐอเมริกา" ก็แผ่ขยายอาณาเขตของตนเองจาก 13 รัฐ ไปถึง 50 รัฐกับอีกหนึ่งเขตปกครองกลาง รวมถึงดินแดนภายใต้การปกครองอีกหลายแห่ง อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สหรัฐอเมริกามีขนาดใหญ่กว่าเดิมถึงกว่า 4 เท่าตัว และด้วยเนื้อที่ กว่า 9.1 ล้านตารางกิโลเมตรของสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐกลายเป็นประเทศที่ใหญ่เป็นอันดับ สามของโลก (แต่ในบางแหล่งข้อมูลที่ทำการจัดอันดับ สาธารณรัฐประชาชนจีนจะอยู่ในอันดับสาม ส่วนสหรัฐจะตกไปอยู่อันดับสี่ ถ้าทำการนับจีนไทเปรวมเข้าไปด้วย) อีกทั้งสหรัฐ ยังเป็นประเทศ ที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับสาม ด้วยจำนวนประชากรถึงเกือบ 300 ล้านคน

สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) แบ่งอำนาจ ออกเป็น 3 ฝ่าย ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ละฝ่ายได้รับเลือกในลักษณะที่แตกต่างกัน ออกไป จึงมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) ประกอบด้วย ดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดี (President) เป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief of Executive) ได้รับเลือกจากการเลือกตั้งทั่วไป ร่วมกับรองประธานาธิบดีทุก 4 ปี ในวันอังคารแรก หลังวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายน ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งผ่านคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) จำนวน 538 คน ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี ประธานาธิบดีจะเป็น ผู้ร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภา และทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้ทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ตลอดจนแต่งตั้งผู้พิพากษาเอกอัครราชทูตและตำแหน่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วย รัฐมนตรี (Deputy Assistant Secretary) ขึ้นไป

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย 2 สภาคือวุฒิสภา มีสมาชิกจากแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน รวมเป็น 100 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี โดยสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ครบวาระทุก 2 ปี วุฒิสภามี อำนาจให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบต่อบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอขอแต่งตั้ง รวมทั้ง คณะรัฐมนตรี และให้สัตยาบันสนธิสัญญา รองประธานาธิบดีสหรัฐฯ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธาน วุฒิสภาโดยตำแหน่ง (President of the Senate) สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 435 คน แบ่งตาม สัดส่วนของประชากรในรัฐ คือ ประชากร 575,000 คน ต่อ สมาชิก 1 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 2 ปี ประธานสภา (Speaker of the House)

3) ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลชั้นต้น (Circuit Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลฎีกา (Supreme Court) ศาลฎีกามีอำนาจที่จะล้มเลิกกฎหมายใด ๆ และการปฏิบัติการ ของฝ่ายบริหารที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกานั้น

ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรอง โดยศาลสูงของสหพันธรัฐมีผู้พิพากษาทั้งหมด 9 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดวาระ โดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อ และวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรองสิทธิในการเลือกตั้งอายุ 18 ปี ขึ้นไป

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นจากที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 มีเจตนารมณ์ ซึ่งปรากฏในคำปรารภ (Preamble) ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อที่จะก่อตั้งสหภาพให้สมบูรณ์มากขึ้นสถาปนาความยุติธรรม รักษาความสงบภายใน จัดหาการป้องกันประเทศ ส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และสร้างความมั่นคงในเสรีภาพ อันศักดิ์สิทธิ์แก่พวกเราและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงบัญญัติ และสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ขึ้นสำหรับสหรัฐอเมริกา”⁶⁵ มีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ นักการเมืองมีความโปร่งใสในการทำงานมีคุณธรรม และจริยธรรม สภาองเกรสจึงได้ตรา กฎหมายขึ้นเรียกว่า The Ethics in Government Act of 1978 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชี รายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมาย The Ethics in Government Act 1978⁶⁶ หรือ EGA แก้ไขเพิ่มเติม โดย The Ethics Reform Act 1989 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของรัฐทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการต้องเปิดเผย ทรัพย์สินต่อสาธารณชน⁶⁷

3.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ได้แก่⁶⁸

- (1) ประธานาธิบดี
- (2) รองประธานาธิบดี
- (3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาลตาม

มาตรา 202 ของหมวด 18

⁶⁵ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544, หน้า 13

⁶⁶ The Ethics in Government Act of 1978 is a United States federal law.

⁶⁷ ปัญญา อุดชาชน, รายงานเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549, หน้า 41 - 45

⁶⁸ The Ethics in Government Act of 1978, Section 101 (f).

- (4) ลูกจ้างที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 3105 ของหมวด 5
- (5) ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3) โดยมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลทางด้านความลับและการกำหนดนโยบาย
- (6) อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดีกรมไปรษณีย์ ผู้ว่าการในคณะกรรมการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง
- (7) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล
- (8) ลูกจ้างของพลเรือนที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3)
- (9) สมาชิกสภาองเกรส ตามมาตรา 109 (12)
- (10) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาองเกรส ตามมาตรา 109 (13)
- (11) เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ตามมาตรา 109 (10)
- (12) ลูกจ้างฝ่ายตุลาการ ตามมาตรา 109 (8)

3.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ระยะเวลา ดังนี้

1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อเริ่มเสนอดนเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย Federal Election Campaign Act of 1971 โดยต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนได้รับการเลือกตั้ง ดำเนินการ ดังนี้

(1) ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Election Commission)

(2) ผู้สมัครตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี รวมทั้งสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ดำเนินการ ดังนี้

(1) ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the Government Ethics)⁶⁹

(2) ตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) 70 ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี หลังจากนั้นเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำสำเนารายงานส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานของจรรยาบรรณ (The Committee on Standards of Official Conduct)⁷¹ นับแต่วันที่ได้รับ และอาจขยายระยะเวลาส่งได้แต่ไม่เกิน 90 วัน

3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง สำหรับการยื่นและแนวทางปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกับการยื่นบัญชีเมื่อได้รับเลือกตั้งตาม 2)

3.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบรวมทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง และคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ได้แก่

(1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่ารายได้ซึ่งมีขึ้นในปีปฏิทินนั้น รวมกัน มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S.200⁷²

(2) การแสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของของขวัญทั้งหมดที่ได้รับในปีปฏิทินที่ผ่านมารวมทั้งสิ้นมากกว่า \$ U.S. 250 ยกเว้นค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือค่ารับรอง⁷³

(3) การแสดงประโยชน์ที่ได้รับในทรัพย์สินในปีปฏิทินที่ผ่านมากับการค้าหรือธุรกิจ หรือการลงทุน หรือรายได้จากผลผลิตที่มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S.1,000⁷⁴

(4) การแสดงหนี้สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาของตนเอง หรือคู่สมรสหรือบุตรที่มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 10,000⁷⁵

⁶⁹ The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (b).

⁷⁰ The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (h).

⁷¹ The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (j) (1) and (2).

⁷² The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a).

⁷³ The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (2) (A).

⁷⁴ The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (3).

(5) การแสดงรายละเอียดการซื้อขาย การขายหรือการแลกเปลี่ยนใน อสังหาริมทรัพย์หรือใบหุ้น พันธบัตร การซื้อขยาล่วงหน้า หรือในรูปแบบอื่นในปีปฏิทินที่ผ่านมาที่มีมูลค่ามากกว่า \$ U.S. 1,000 ⁷⁶

(6) การดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งหมด ทั้งปัจจุบันและตำแหน่งก่อนวันยื่นบัญชีแสดงเอกสาร ⁷⁷

(7) การแสดงรายละเอียดคู่สัญญา ข้อตกลง หรือการจัดการเกี่ยวกับว่าจ้างใน อนาคต ⁷⁸

(8) การแสดงบัญชีเงินสดทั้งหมด ⁷⁹

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

3.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบ จะดำเนินการ ดังนี้

1) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบของประธานาธิบดี คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของวุฒิสภา และ คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 60 วัน นับจากวันที่แสดงเอกสาร

2) เมื่อตรวจสอบแล้ว ดำเนินการดังนี้

(1) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย จะลงนามแสดงถึงความถูกต้องในรายงาน

(2) หากเห็นว่าข้อมูลไม่เพียงพอที่จะพิจารณา จะแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีส่งข้อมูลเพิ่มเติม

(3) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายจะเรียกผู้นั้นมาชี้แจง

⁷⁵ The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (4).

⁷⁶ The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (5).

⁷⁷ The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (6).

⁷⁸ The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (7).

⁷⁹ The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (8).

(4) หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวจะลงนามถึงความไม่ถูกต้องที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ในรายงาน⁸⁰

3) ผู้ตรวจเงิน (The Comptroller General) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบประกอบอีกชั้นหนึ่งว่าบัญชีถูกต้อง หรือมีการจงใจปกปิดบัญชีหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป⁸¹

3.6 บทลงโทษ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะได้รับโทษ ดังนี้

1) กรณีที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเกินระยะเวลาที่กำหนด คือ 30 วัน หรือเกินระยะเวลาที่ขยายให้ ผู้นั้นจะถูกปรับ \$ U.S.200⁸²

2) กรณีที่ไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้ฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง ผู้นั้นจะถูกปรับไม่เกิน \$ U.S. 10,000

4. กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

ประเทศไทยมีระบบการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยประเทศไทยได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อถ่วงดุลอำนาจกันดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ

⁸⁰ The Ethics in Government Act of 1978, Section 106 (a) (b).

⁸¹ The Ethics in Government Act of 1978, Section 108 (a) (b).

⁸² The Ethics in Government Act of 1978, Section 104 (a).

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิก 2 ส่วน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทั้งหมด และวุฒิสมาชิก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามการเสนอ ขึ้นโปรดเกล้าของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้ภายในประเทศ

3) ฝ่ายตุลาการคือ ศาล มีหน้าที่พิจารณาคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความ ยุติธรรมแก่ประชาชน ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้ศาลเป็นสถาบันอิสระจากรัฐสภาและรัฐบาล มีคณะกรรมการตุลาการ ทำหน้าที่ควบคุมการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการ เพื่อให้ศาลเป็นสถาบันที่ ชำรงไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง

ประเทศไทยแบ่งเขตการบริหารออกเป็น ส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรม
- 2) ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 76 จังหวัด 878 อำเภอ 7,255 ตำบล
- 3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเป็นมาตามลำดับดังนี้

4.1.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบสำหรับมาตรการบังคับกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการ วิธีการและตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา⁸³ และรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2524 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 ขึ้น เพื่อกำหนดระยะเวลาการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการ ดังนี้

⁸³ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 28

1) ระยะเวลาการยื่น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดหรือบางคน เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวต้องปฏิบัติ คือ⁸⁴

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งภายหลังจากวันที่มีคำสั่งให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วัน นับจากวันที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วันนับแต่วันที่ถูกฟ้องคดี

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว พ้นจากตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ยังคงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือหน้าที่แล้ว

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว พ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุ หรือจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเพราะลาออกจากตำแหน่ง

(6) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ทำตามแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและที่มีอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

2) ผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการ⁸⁵ คือ

(1) ข้าราชการการเมืองให้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี

(2) ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย

(3) ข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย

(4) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้ยื่นต่อเลขาธิการรัฐสภา

(5) ข้าราชการประเภทอื่นนอกจาก 1) ถึง 4) ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไป รวมตลอดถึงกรรมการและอนุกรรมการ ของส่วนราชการให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด

⁸⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 มาตรา 2(1)

⁸⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงรายการทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524

(6) ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการขององค์การบริหารตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหาร กิจการที่เป็นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้นและหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งรับเป็นเจ้าของให้อยู่ต่อรัฐมนตรีที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวตั้งอยู่

(7) ข้าราชการและลูกจ้างส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้าง

4.2 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- (1) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (2) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (3) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (4) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (5) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (6) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (7) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (8) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (9) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (10) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (11) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (12) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (13) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (14) เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (15) ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

- (16) ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 - (17) ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 - (18) เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร
 - (19) เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร
- 6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้แก่

- (1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
 - (2) ที่พิจารณารองประธานรัฐสภา
 - (3) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
 - (4) ที่พิจารณารองประธานสภาผู้แทนราษฎร
 - (5) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
 - (6) ที่พิจารณารองประธานวุฒิสภา
 - (7) เลขานุการประธานวุฒิสภา
 - (8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา
 - (9) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
 - (10) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
 - (11) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
 - (12) เลขานุการประธานวุฒิสภา
 - (13) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- 7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(2) เมืองพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

(3) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(4) เทศบาลนคร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล

(5) เทศบาลเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล

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

(6) เทศบาลตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเทศมนตรี

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

(7) องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล

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

4.3 กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาด้วย เช่น ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในปี พ.ศ. 2560 ก็ต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษี พ.ศ. 2559 นอกจากนี้ ผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าพร้อม

ทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้⁸⁶

- 1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- 2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- 3) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่าง

ดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาท หรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม 2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

วันที่ผู้ยื่นฯ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือเป็นหน้าที่เฉพาะตัวของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สามารถยื่นได้ ดังนี้

- (1) ยื่นด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นแทน ณ สำนักงาน

ป.ป.ช. ถนนพญาโลก เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร (สำนักทะเบียน และพัฒนาระบบตรวจสอบ) หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทุกจังหวัด

- (2) ยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

4.4 หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงที่มีหน้าที่ในการยื่นบัญชี ในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันพ้นจากตำแหน่ง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 33

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้น แยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่งตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น⁸⁷ ทั้งนี้ คู่สมรส หมายถึง คู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หมายถึง บุตรในสมรส บุตรบุญธรรม และบุตรนอกสมรสที่รับรองแล้ว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด โดยแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยรายการที่ยื่นต้องกรอกรายละเอียดถึงรายได้ รายจ่ายและแสดงรายการทรัพย์สิน 9 ประเภท รายการหนี้สิน 4 ประเภท และต้องยื่นเอกสารหลักฐานประกอบด้วย ดังนี้

1) เงินสด (เฉพาะมีเงินสดเกินสองแสนบาท)

2) เงินฝาก หมายถึง เงินฝากในสถาบันการเงิน รวมถึงสลากออมสินบัตรเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน หลักฐานที่ต้องแนบประกอบคือ สำเนาสมุดคู่ฝากที่ปรากฏชื่อบัญชี เลขที่บัญชีและยอดคงเหลือ ณ วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หนังสือรับรองยอดเงินฝากคงเหลือของธนาคาร ณ วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือรายการเคลื่อนไหวทางบัญชี (Statement) หรือสำเนาสลากออมสิน หรือสำเนาบัตรเงินฝาก

3) เงินลงทุน หมายถึง เงินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลค้ำประกัน หลักทรัพย์ จดทะเบียนและรับอนุญาต หลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น หลักทรัพย์รัฐบาล และที่รัฐบาลค้ำประกัน หมายถึง หลักทรัพย์ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐออกให้ เช่น พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารอาคารสงเคราะห์ พันธบัตรออมทรัพย์ช่วยชาติ เป็นต้น หลักทรัพย์จดทะเบียน และรับอนุญาต หมายถึง หลักทรัพย์ของบริษัทที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นกู้ หน่วยลงทุน สิทธิที่จะซื้อหุ้น/หุ้นกู้/หน่วยลงทุนหรือตราสารอื่นใดที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนด หลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น หมายถึง หลักทรัพย์ของบริษัทที่ได้ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เงินลงทุนในห้างหุ้นส่วน หรือกิจการค้าอื่นๆ ที่ดำเนินธุรกิจเป็นส่วนตัว เช่น หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นสามัญ หุ้นกู้ กิจการเลี้ยงสัตว์ เพื่อการค้า เป็นต้น หลักฐาน

⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 32

เอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ สำเนาพันธบัตร สำเนาหลักทรัพย์ สำเนาใบสำคัญแสดงสิทธิ (Warrant) ที่จะซื้อหุ้นกู้/หน่วยลงทุน สำเนาหนังสือรับรองของบริษัทหลักทรัพย์ หรือนายทะเบียนหลักทรัพย์ (Broker) หรือศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ สำเนาหลักทรัพย์หรือสำเนาหนังสือรับรองของบริษัท หรือสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ.5) สำเนาหนังสือรับรองของห้างหุ้นส่วนหรือหลักฐานการเป็นหุ้นส่วน กรณีเป็นกิจการค้าอื่นที่ดำเนินธุรกิจเป็นส่วนตัวให้ระบุสถานที่ดำเนินการ พร้อมทั้งภาพถ่ายสถานที่ดำเนินกิจการและบัญชีรายการทรัพย์สิน

4) เงินให้กู้ยืม หมายถึง เงินที่บุคคลหรือนิติบุคคลกู้ยืม หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบสำเนาหนังสือหรือสัญญากู้ยืมหรือหลักฐานอื่นที่แสดงการให้กู้ยืมเงิน เช่น สำเนาหนังสือ รับสภาพหนี้ของลูกหนี้ สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนนิติกรรม สำเนาหลักประกัน เป็นต้น

5) ที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายหลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ สำเนาโฉนดที่ดินหรือสำเนาเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น ส.ค.1, น.ส.3, น.ส.3ก เป็นต้น สำเนาสัญญาซื้อขาย (ถ้ามี)

6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง หมายถึง บ้านอาศัย และสิ่งปลูกสร้างอื่น เช่น อาคารพาณิชย์ ห้องชุด โกดัง หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบคือ ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้าน หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุด กรณีไม่มีสำเนาทะเบียนบ้าน ให้แนบภาพถ่ายสีพร้อมระบุว่า ปลูกสร้างบนที่ดินแปลงใด และของบุคคลใด

7) ยานพาหนะ หมายถึง ยานพาหนะต่างๆ เช่น รถจักรยานยนต์ รถยนต์ เรือยนต์ เครื่องบินส่วนบุคคล เป็นต้น หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบคือ สำเนาทะเบียนบ้าน หรือคู่มือการจดทะเบียนยานพาหนะหรือเอกสารอื่นที่แสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง

8) สิทธิและสัมปทาน หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินทางวรรณกรรม ศิลปกรรม ประดิษฐกรรม และการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ หรือ ทรัพยากรธรรมชาติ จนถึงสิทธิที่รัฐหรือเอกชนรับรองและสามารถคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ลิขสิทธิ์

สิทธิบัตร สัมปทานต่างๆ สิทธิการเช่าที่ดิน เป็นต้น หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบคือ สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนสิทธิบัตรหรือลิขสิทธิ์ สำเนาเอกสารแสดงสิทธิ เช่น สัญญาเช่า เป็นต้น

9) ทรัพย์สินอื่น หมายถึง ทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ระบุในรายการ 1-8 โดยมีมูลค่าของทรัพย์สินทุกชนิดรวมกันตั้งแต่ 200,000 บาท ขึ้นไป เช่น ทองคำ อัญมณี งาม่าง โบราณวัตถุ นาฬิกา อาวุธปืน เป็นต้น หลักฐานเอกสารที่ต้องแนบ คือ ภาพถ่ายสีพร้อมบัญชีแสดงรายละเอียด และมูลค่าปัจจุบันของทรัพย์สินแต่ละรายการ

10) เงินเบิกเกินบัญชี หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร และให้หมายความรวมถึงนี้ทั้งชำระบัตรเครดิตทุกประเภทด้วย หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ สำเนาสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี (O/D) สำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนารายการเคลื่อนไหวทางบัญชี (statement) หรือสำเนาใบแจ้งหนี้บัตรเครดิต

11) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น หมายถึง เงินกู้ทุกประเภทจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบคือ สำเนาสัญญากู้ และสำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนาใบเสร็จรับเงินที่ระบุยอดหนี้คงเหลือ

12) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีธนาคารและสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบคือสำเนาหนังสือสัญญากู้เงินหรือสำเนาสัญญาเช่าซื้อ หรือสำเนาหนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ หรือสำเนาหลักฐานอื่นที่แสดงถึงการเป็นหนี้

13) หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หลักฐานเอกสารประกอบที่ต้องแนบ คือ ให้จัดทำเอกสารที่ระบุชื่อและชื่อสกุล ที่อยู่ปัจจุบันที่ติดต่อได้สะดวกของเจ้าหน้าที่พร้อมแสดงยอดหนี้เงินกู้คงเหลือ

4.5 องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายลงลายมือชื่อหรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดแทนการลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินดังกล่าว⁸⁸

4.5.1 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน บัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผย ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือการวินิจฉัย

⁸⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 35 วรรคหนึ่ง

ชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย⁸⁹

4.5.2 การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินดังกล่าว โดยเร็ว ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ และรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป⁹⁰ ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วางแนวทางในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินไว้ในการประชุมครั้งที่ 5/2540 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2540 ดังนี้

1) ตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจะทำการตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น โดยตรวจสอบเอกสารหลักฐานเบื้องต้นว่าครบถ้วน หรือไม่ ผู้ยื่นบัญชี ฯ ได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาเอกสารหลักฐานที่ยื่นทุกหน้า หรือไม่ ยื่นภายในกำหนดเวลาหรือไม่ ถ้าผลการตรวจสอบพบว่าผู้ยื่นบัญชี ฯ แนบเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นเกินภายในระยะเวลาที่กำหนด สำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชี ฯ ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาว่าเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีและเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนดหรือจงใจไม่ยื่นบัญชีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

2) ตรวจสอบสภาพบุคคล จะตรวจสอบจากแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผู้ยื่นบัญชี ฯ ยื่นต่อกรมสรรพากรว่ามีสถานภาพ โสด สมรส หม้าย หรือหย่า และมีบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะกี่คน เปรียบเทียบกับบัญชีที่ยื่นมากับข้อมูลที่สอบถามจากสำนักงานทะเบียนกลางราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

3) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน จะทำการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 13 รายการ ดังนี้

(1) เงินสด ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงเฉพาะรายที่แสดงว่ามีเงินสดตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไป หรือมีเหตุอันควรสงสัย

⁸⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 35 วรรคสอง

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 35 วรรคสี่

(2) เงินฝาก เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ตรวจสอบ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารไทยพาณิชย์ไทยทุกธนาคาร รวมทั้งธนาคารต่างประเทศที่มีสาขาในประเทศไทย เงินฝากในสถาบันการเงินอื่นตรวจสอบ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังสถาบันการเงินทุกแห่งที่เปิดดำเนินการ

(3) เงินลงทุน หลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลค้ำประกัน ตรวจสอบ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่แสดงว่ามีหลักทรัพย์รัฐบาล และรัฐบาลค้ำประกันอยู่ หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต ตรวจสอบ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด และนายทะเบียนกลาง หรือนิติบุคคลที่แสดงว่ามีหลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาตอยู่ หลักทรัพย์เงินลงทุนอื่น ตรวจสอบ โดยสอบถามข้อเท็จจริงเฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีฯ แสดงไว้ในบัญชีทรัพย์สินไปยังสำนักบริหารข้อมูลธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และนิติบุคคลที่แสดงว่ามีหลักทรัพย์ และเงินลงทุนอื่นอยู่

(4) เงินให้กู้ยืม ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นแสดงไว้ในบัญชีไปยังบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้

(5) ที่ดิน ตรวจสอบทั่วประเทศโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

(6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นแสดงไว้ในบัญชีโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังส่วนราชการผู้รับผิดชอบที่ทรัพย์สินดังกล่าวตั้งอยู่

(7) ยานพาหนะ ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังกรมการขนส่งทางบกและกรมเจ้าท่า หรือสถาบันการบินพลเรือน กรณีแจ้งว่ามีรถยนต์และเครื่องบิน

(8) สิทธิและสัมปทาน ตรวจสอบเฉพาะที่ผู้ยื่นบัญชีได้แสดงรายการไว้ โดยสอบถาม ข้อเท็จจริงไปยังกรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(9) ทรัพย์สินอื่น ตรวจสอบเฉพาะรายที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการชี้ช่องให้ตรวจสอบ

(10) หนี้สินเงินเบิกเกินบัญชี ตรวจสอบ โดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารเช่นเดียวกับเงินฝาก

(11) เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น สอบถามข้อเท็จจริงไปยังธนาคารและสถาบันการเงินต่างประเทศ เช่นเดียวกับเงินฝาก

(12) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ตรวจสอบโดยการสอบถามข้อเท็จจริงไปยังเจ้าหนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่แจ้ง

(13) หนี้สินอื่น ตรวจสอบโดยสอบถามข้อเท็จจริงไปยังเจ้าหนี้ตามที่แจ้ง

4.5.3 การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเหตุที่พ้นจากตำแหน่งหรือตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายนั้น โดยเปรียบเทียบกับบัญชีที่ยื่นกรณีเข้ารับตำแหน่งแล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และประกาศรายงานผลการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา⁹¹ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความมียุ่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินหรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มีซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด โดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินหรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะที่เป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้นได้เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้น ให้กระทำได้ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินแล้ว ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือสถาบันเงินและผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมทางการเงิน ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมียุ่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินได้ด้วย⁹² ในกรณีที่ผลตรวจสอบปรากฏว่ามีทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทายาทหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณีชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวก่อน

⁹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 36

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 37/2

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นไว้ชั่วคราวก็ได้⁹³ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คือ การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ด้วยวิธีดำเนินการตรวจสอบปกติตรวจสอบ เพื่อยืนยันข้อมูล หรือตรวจสอบเชิงลึก ซึ่งการตรวจสอบปกติ คือ การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ สำหรับการตรวจสอบ เพื่อยืนยันข้อมูล คือ การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบที่มีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ โดยขอทราบข้อเท็จจริงหรือขอเอกสารหลักฐานไปยังหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการ ส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานเอกชน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ให้ถ้อยคำ และการตรวจสอบเชิงลึกหมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ที่มี

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 38 วรรคสาม

หน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ในกรณีที่มีผู้แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือรัวผิดปกติ⁹⁴

4.6 บทลงโทษ

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งมีบทกำหนดโทษ ดังนี้ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดกระทำความผิด ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย⁹⁵ แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าวรวมทั้งการได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น นอกจากนี้ ยังมีโทษทางอาญาคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ

⁹⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 263

ทั้งปรับ⁹⁶ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยความอันเป็นเท็จ คำว่า “จงใจ” เป็นเพียงเจตนาธรรมดาที่พิจารณาเพียงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรู้ว่ามีทรัพย์สินหรือหนี้สินดังกล่าว หรือไม่เพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้วไม่จำเป็นต้องเป็นเจตนาพิเศษเพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์อันมิชอบหรือมุ่งเตรียมการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิชอบหรือเพื่อปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยการทุจริตต่อหน้าที่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 263 และมาตรา 264 ต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีให้ถูกต้องเท่านั้น ส่วนเรื่องการทุจริตเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 262 วรรคสอง อันเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติซึ่งได้มาจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมืองหรือไม่⁹⁷ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235⁹⁸ วรรคท้าย ก็ได้กำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม ซึ่งได้กำหนดโทษไว้เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้และผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 119

⁹⁷ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน 2553, หน้า 248

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 235

จากการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ และของไทยข้างต้น จะพบว่า กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของประเทศไทย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักการเป้าหมายเหมือนกัน คือ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นการแสดงความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่ง และเป็นการป้องกันการทุจริต โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่มีรายละเอียดในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแตกต่างกัน เช่น ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบ และบทกำหนดโทษ เป็นต้น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ประเทศไทย กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี เมื่อได้รับบัญชีและเอกสารประกอบ ประธานกรรมการหรือกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการมอบหมายจะลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีดังกล่าว สำหรับบัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจะทำการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยตรวจสอบเปรียบเทียบกับกรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่งหรือกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี เพื่อทราบว่าเป็นระหว่างดำรงตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติหรือไม่ อย่างไร หากปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาของทรัพย์สินและหนี้สินโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักยัก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือมีการถือครองทรัพย์สินแทน ซึ่งมีลักษณะเป็น การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็จะมีการดำเนินการ

ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาของทรัพย์สินและหนี้สิน และหากปรากฏว่าผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาฯ วินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้ว ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย สำหรับบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดดังกล่าว คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งต้องแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ต้องทำบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมตลอดจนสินสมรส และทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นยื่นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพร้อมกับการยื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้ง บัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี และเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาพร้อมกับผลการเลือกตั้งเป็นทางการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภายื่นต่อวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง โดยจะยื่นบัญชีในกรณีก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง สำหรับผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วต้องยื่นบัญชีฯ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งต้องยื่นบัญชีฯ ภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่ง หรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง 1 เดือน หลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ สำหรับเอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน รวมทั้งข้อสังเกตต่างๆ จะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่เจ้าของบัญชีหรือพนักงานสอบสวนหรือศาลร้องขอให้เปิดเผย ทั้งนี้ หากตรวจพบว่าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการยื่นบัญชีถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์ ผลการเลือกตั้งเป็นโมฆะ สำหรับสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง จะเป็นผู้รับและตรวจสอบบัญชีแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา หากพบว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตาม จะถูกเพิกถอนสิทธิการรับสมัครเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร และกรณี que ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น หากฝ่าฝืนบทบัญญัติ ดังกล่าว

ถูกตัดสินไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 1 ปี ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะมีความผิดอาญาด้วยโดยมีโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโรด้วย

ประเทศอังกฤษ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งต้องลงทะเบียนภายใน 3 เดือน นับแต่วันดำรงตำแหน่งและภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา ตรวจสอบดูแลการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา ตรวจสอบดูแลการลงทะเบียนเป็นทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ ซึ่งรายงานจะพิมพ์เผยแพร่ในรายงานประจำปี เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ และหากเห็นว่าการดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา ทั้งนี้ หากสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามมติของสภา สภามีอำนาจลงโทษได้ตามความเหมาะสม เช่น การดำเนินการว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐ ทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน ซึ่งตำแหน่งทางการเมืองประกอบด้วย ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส (สมาชิกรัฐสภา และสมาชิกวุฒิสภา) และผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ผู้มีหน้าที่ยื่นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ของตนเอง และคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชี โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีต้องแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองเกรส ต้องแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินต่อเลขาธิการแห่งสภานั้น ๆ แล้วแต่กรณี ภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และเมื่อเข้ารับตำแหน่งต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งต่อผู้อำนวยการ สำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาลหรือเลขาธิการแห่งสภานั้นๆ ทั้งนี้ การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภา และคณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎร

จะจัดทำสำเนารายงานทรัพย์สินให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ภายใน 30 วัน และจะทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 60 วัน และหลังจากนั้นผู้ตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามบทบัญญัติ ของกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ซึ่งอัยการสูงสุดอาจดำเนินการฟ้องคดีแพ่งในศาล District Court ของสหรัฐต่อผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ศาลอาจลงโทษทางแพ่งกับบุคคลนั้นเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ และหากยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (30 วัน) หรือระยะเวลาที่ขยายให้ จะต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน 200 ดอลลาร์สหรัฐ



บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศไทยได้มีมาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ให้ใช้อำนาจรัฐไปในทางที่แสวงหาประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น ขณะที่เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้อำนาจรัฐนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความ โปร่งใสให้กับการเมืองไทยได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ประกาศใช้แล้ว และยังคงให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เหมือนเดิม ส่วนกฎหมายลูกคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำลังรอการประกาศใช้เป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจขึ้นมาคือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดี แม้มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีปัญหาในการดำเนินการหลายประการ ทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินจากข้อมูลต่างๆ ซึ่งจะตรวจสอบเปรียบเทียบกรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่งหรือกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี เพื่อทราบว่าในระหว่างดำรงตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ หรือกรณีร้ายวยผิดปกติหรือไม่ อย่างไร และการตรวจสอบความถูกต้องและมีความมีอยู่จริงเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าทรัพย์สิน และหนี้สินถูกต้องตรงตามที่ผู้ยื่นแสดง หรือไม่ ผู้ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดง

รายการทรัพย์สิน และหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ จะเห็นว่าการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีผลสัมฤทธิ์ในด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินน้อยมาก ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมปัญหาที่ได้จากการศึกษาที่ทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควร พบว่าการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีปัญหาหลายสาเหตุ เช่น ปัญหาที่เกิดจากการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คือ ผู้ยื่นฯ ยื่นบัญชีไม่ถูกต้องครบถ้วนและไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยื่นรายการทรัพย์สินผิดประเภท กรอกแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้อง ยื่นเกินกำหนดระยะเวลา ปัญหาจากกระบวนการตรวจสอบ หรือวิธีการตรวจสอบทรัพย์สิน ปัญหาจำนวนบัญชีฯ มีจำนวนมากและซ้ำซ้อน ความไม่โปร่งใสในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาด้านข้อกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการตีความแนวทางปฏิบัติ ปัญหาการลงโทษผู้ยื่นฯ บัญชีที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ปัญหาการห้ามเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ปัญหาการขาดศูนย์จัดเก็บข้อมูลที่สมบูรณ์ ปัญหาการขาดเทคโนโลยีที่จะช่วยในการตรวจสอบ ปัญหาการขาดเครือข่ายที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีฯ และขาดการพัฒนาบุคลากร

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหากระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปรับปรุงมาตรการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1. วิเคราะห์เปรียบเทียบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและต่างประเทศ

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงถึงความโปร่งใสในทางการเมืองและการป้องกันการทุจริตของบุคคลที่อาสาเข้ามารับใช้ประเทศชาติ เพื่อป้องกันการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ประเทศต่างๆ มีมาตรการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะมีมาตรการที่แตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ดังนั้น

จึงนำหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของต่างประเทศมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับของประเทศไทย ดังนี้

1.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส และผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ส่วนประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง สำหรับประเทศไทย กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องยื่นบัญชี ซึ่งประเทศไทยจะมีความแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา ตรงที่ทั้งสองประเทศจะเน้นให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในขณะที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ทั้งสามประเทศบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีจะมีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษ ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์

ดังนั้น ประเทศไทยควรกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อประกอบการพิจารณา

1.2 ระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ประธานาธิบดี ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมตลอดจนถึงสมรส และทรัพย์สินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นทั้งที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยกต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พร้อมกับการยื่นสมัครรับเลือกตั้ง และต้องยื่นอีกครั้งเมื่อหมดวาระหรือต้องออกจากตำแหน่ง สำหรับสมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีต่อวุฒิสภาที่ตนได้รับเลือกเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ และต้องยื่นบัญชีต่อสภาอีกครั้ง โดยยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ จนถึง 1 เดือน ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ ประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่งและภายหลังจากพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียน ผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์นับแต่มีการเปลี่ยนแปลง

ผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส และผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวต้องยื่นบัญชี ตั้งแต่ที่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง เมื่อเข้ารับตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับจากวันพ้นจากตำแหน่ง สำหรับประเทศไทย กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีภายในกำหนดเวลา คือ กรณีเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี และหากได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่งให้ทายาท หรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างจากประเทศอื่น โดยกำหนดให้บุคคลที่อาจถือว่าเป็นผู้สมัครจะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัคร สำหรับประเทศอังกฤษการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะมีความเข้มงวดน้อยกว่าประเทศอื่น

1.3 รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่น

ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ประธานาธิบดี ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน รวมตลอดจนสินสมรส และทรัพย์สินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นทั้งที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยกต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยแสดงถึงแหล่งที่มา ลักษณะของแหล่งที่มา ลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่ครอบครองในปีปฏิทินก่อน สำหรับประเทศไทย ต้องยื่นบัญชีฯ พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาด้วย โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริง ในวันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมถึงทรัพย์สิน และหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมด้วย ซึ่งจะมีความแตกต่างจากรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

ที่จะต้องยื่นของประเทศอังกฤษ โดยสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อ
มติของแต่ละสภา ซึ่งจะเป็นการแสดงผลข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่น
ที่สมาชิกได้รับ 10 ประเภท

1.4 องค์กรตรวจสอบ

ประเทศฝรั่งเศส กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีต้องยื่นต่อคณะกรรมการ
รัฐธรรมนูญ ส่วนคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นต้อง
ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง ประเทศอังกฤษ กำหนด
ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐาน
ของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภาลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วย
ผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา หากมีข้อร้องเรียนก็จะรายงานข้อสรุปไปยังคณะกรรมการ
มาตรฐานและเอคสิทธิ์ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หรือ
รองประธานาธิบดีต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ต้องส่งรายงานทรัพย์สินไปยังเลขาธิการแห่งสภานั้นๆ
แล้วแต่กรณี เมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดียื่นต่อ ผู้อำนวยการสำนัก
จรรยาบรรณของรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภายื่นต่อคณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภา
ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นต่อคณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎร
โดยจะทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบภายใน 60 วัน นับแต่วันที่แสดง
เอกสาร สำหรับประเทศไทย กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน แล้วจัดทำรายงานผลการ
ตรวจสอบ หากตรวจสอบพบว่าบุคคลดังกล่าวมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็ส่งเอกสารทั้งหมดไปยัง
อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สิน
ที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทย มีองค์กรเดียวที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่สำหรับสามประเทศจะมีองค์กรหลาย
องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

1.5 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการในการป้องกันการ
การทุจริตอย่างหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สาธารณชนสามารถที่จะมีโอกาสเข้ามาตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง ว่ามีทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด และได้มาอย่างไร ในแต่ละประเทศจะมีวิธีการปฏิบัติ

แตกต่างกันไป ประเทศฝรั่งเศส จะเปิดเผยบัญชีได้เฉพาะตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ โดยคณะตุลาการจะนำไปพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาพร้อมผลการเลือกตั้ง สำหรับตำแหน่งอื่นเอกสารบัญชีรวมทั้งข้อสังเกตต่าง ๆ จะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่เจ้าของบัญชีหรือพนักงานสอบสวนหรือศาลร้องขอให้เปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีหรือค้นหาหลักฐาน ประเทศอังกฤษ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปี ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขานุการวุฒิสภา จะจัดสำเนารายงานทรัพย์สินให้สาธารณชนร้องขอตรวจดูได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่แสดงรายการ โดยการเปิดเผยบัญชีจะเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน สำหรับประเทศไทย บัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี หรือการวินิจัยชี้ขาด

จะเห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกา จะเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี แต่ประเทศไทยยังจำกัดการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ดังนี้ ประเทศไทยควรจะมีการเปิดเผยบัญชีของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีให้มากขึ้น เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นมีทั้งอำนาจและอิทธิพล

1.6 สภาพบังคับ

สภาพบังคับของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ประเทศฝรั่งเศส หากไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีประธานาธิบดีถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีไม่สมบูรณ์ คณะรัฐมนตรี ไม่ยื่นบัญชีคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมืองจะร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง สำหรับนักการเมืองระดับท้องถิ่น ถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1 ปี ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะมีโทษทางอาญาด้วย

โดยมีโทษจำคุก 3 ปี ปรับ 45,000 ยูโร ประเทศอังกฤษหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อมติของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ดังกล่าว สภามีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การตำหนิหรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือนหรือขับออกจากการเป็นสมาชิก ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา หากผู้ยื่นบัญชียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเลยเวลาที่กำหนด คือ 30 วัน หรือเกินระยะเวลาที่ขยายให้ผู้ยื่น ต้องชำระค่าปรับเป็นเงิน \$ U.S. 200 2) กรณีที่ไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง บุคคลนั้นจะถูกปรับไม่เกิน \$ U.S 10,000 สำหรับประเทศไทย หากผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้ยื่นต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย นอกจากนี้ยังมีโทษทางอาญา คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่าสภาพบังคับเกี่ยวกับบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางการเมืองแล้วแต่ประเทศจะกำหนดซึ่งเป็นการกำหนดโทษเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่บทกำหนดโทษของประเทศไทยยังบังคับใช้ไม่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรหามาตรการบังคับให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการทุจริต

2. การวิเคราะห์ปัญหา กระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.1 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 มาตรา 32 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง

ครบหนึ่งปี และหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใดดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง ตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นๆ และมาตรา 33 กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์การมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และผู้ยื่นต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า ซึ่งแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยในส่วนของข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการทำงาน ของผู้ยื่น คู่สมรส จะให้ระบุแต่เพียงตำแหน่งปัจจุบันของผู้ยื่น คู่สมรส ในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนอื่น ซึ่งหมายถึงตำแหน่งปัจจุบันนอกเหนือจากตำแหน่งที่ยื่นบัญชี และหน่วยงาน/ที่ตั้ง ส่วนประวัติการทำงานของผู้ยื่นย้อนหลัง 5 ปี จะให้กรอกเพียง ปี พ.ศ. ตำแหน่ง และหน่วยงาน/ที่ตั้ง

กรณีดังกล่าวอาจทำให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเข้าใจว่าเมื่อตนเองยื่นบัญชีหนึ่งไปแล้ว ก็ไม่ต้องยื่นบัญชีในอีกตำแหน่งหนึ่งก็ได้ ทำให้ไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การที่ต้องยื่นบัญชีทุกตำแหน่ง ทุกกรณี เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ยื่น หากเป็นกรณีที่ดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน และการกำหนดให้ผู้ยื่นยื่นบัญชี ในทุกตำแหน่ง ทุกกรณี ยังทำให้มีปริมาณจำนวนบัญชีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนบัญชีค้างเป็นจำนวนมาก และยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของแต่ละบัญชี เป็นภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการตรวจสอบและจัดเก็บเอกสาร และการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า อาจทำให้ผู้ยื่นเกิดความหลงลืมผิดพลาด ก็จะทำให้บัญชีและเอกสารเกิดความไม่ถูกต้องครบถ้วน และผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้อง ครบถ้วน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้งไปยังผู้ยื่นบัญชี ซึ่งต้องใช้เวลาานาน จึงส่งผลให้การตรวจสอบมีความล่าช้าออกไปอีกด้วย

ดังนั้น การที่ต้องยื่นบัญชีทุกตำแหน่ง ทุกกรณี ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินใหม่ โดยผู้ยื่นบัญชีได้ยื่นบัญชีมาแล้วภายใน 3-4 เดือน ไม่ต้องยื่นบัญชีอีก หากต้องยื่นการยื่นบัญชีในกรณีต้องไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในระยะเวลาดังกล่าวไม่ว่ากรณีใด หรือดำรงตำแหน่งใด ก็ให้ผู้ยื่นสามารถใช้บัญชีที่ยื่นไว้แล้วเป็นบัญชีที่ต้องยื่นในกรณีดำรงตำแหน่งหลังได้ โดยให้มีหนังสือขอใช้บัญชีดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.2 ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบทรัพย์สิน ยังทำให้การตรวจสอบในเชิงคุณภาพไม่ได้ผล การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะทำการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีไว้แล้วซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันพ้นจากตำแหน่ง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย โดยจะตรวจสอบ เปรียบเทียบกรณีเข้ารับตำแหน่งกับกรณีพ้นจากตำแหน่งหรือกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี จะเห็นว่าวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้ใช้หลักการที่ว่าให้เชื่อตามที่ยื่นได้ยื่นบัญชีต่อสำนักงาน ป.ป.ช. การตรวจสอบจะเป็นไปอย่างละเอียด แต่ก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกได้ เมื่อเทียบกับระยะเวลาที่จะดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จได้ ผลจึงทำให้มีบัญชีค้างตรวจสอบจำนวนมาก การตรวจสอบมักเน้นไปในด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ ประกอบกับไม่ทราบข้อมูลเชิงลึกของผู้ที่ยื่นว่ามีรายการทรัพย์สินที่แท้จริงมากน้อยเพียงใด การตรวจสอบจึงใช้เวลานาน เมื่อระยะเวลาผ่านไปจึงทำให้เกิดการสะสมของบัญชีและทำให้มีบัญชีที่ค้างตรวจสอบ อันจะส่งผลให้การนำตัวบุคคลที่กระทำผิดหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางไม่สุจริตมาดำเนินการทางกฎหมายยากขึ้น และแม้จะมีการเอาผิดกับผู้ที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็มีปริมาณน้อยและมักตรวจสอบเมื่อบุคคล ดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

เมื่อการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถทราบถึงข้อมูลเชิงลึกของผู้ยื่นว่ามีรายการทรัพย์สินที่แท้จริงมากน้อยเพียงใด ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบพบรายการทรัพย์สินที่แท้จริงและไม่สามารถที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ การที่จะให้การตรวจสอบได้ผลมากขึ้นควรมีเครือข่ายที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชี ในกรณีนางสาวณัฐกมล นนทะโชติ กรณีเข้ารับตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 กรณีพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2548 และกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2549 ผลการตรวจสอบ โดยเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินกรณีเข้ารับตำแหน่งปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นสุทธิ 57,027,812.19 บาท และผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน

และหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินกรณีเข้ารับตำแหน่ง ปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น 70,547,260.82 บาท เป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นระหว่างพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี สุทธิ 13,519,448.63 บาท และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 528-93/2556 วันที่ 12 ธันวาคม 2556 มีมติเป็นเอกฉันท์ ฟังได้ว่า นางสาวณัฐกมล นนทะโชติ ตำแหน่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติรวม 3 กรณี คือ 1. กรณีรับเงินมากจากพลเอกสัมฤทธิ์ นนทะโชติ (บิดา) ซึ่งเป็นเงินที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มอบให้ พลเอกสัมฤทธิ์ นนทะโชติ ไว้ใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ จำนวน 40 ล้านบาท 2. กรณีขายบ้านเลขที่ 35/150-151 พร้อมทั้งที่ดินโฉดเลขที่ 20470-20471 ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี จำนวน 16 ล้านบาท และ 3.กรณีรับให้เงินจำนวน 12 ล้านบาทเศษ จากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และได้ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 38 วรรคสอง จะเห็นว่า หากไม่ทราบข้อมูลเชิงลึกของบุคคลดังกล่าวก็จะไม่สามารถที่จะตรวจสอบการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการรับมอบทรัพย์สินมาจากผู้ใด หรือผู้นั้นจะมอบหมายให้ทรัพย์สินอยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น และควรจะมีมาตรการลงโทษผู้ที่ครอบครองหรือดูแลทรัพย์สินแทนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การที่จะให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ในการตรวจสอบต้องมีเครือข่ายที่จะร่วมในการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชน

2.3 กระบวนการระบบตรวจสอบ

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมานั้นการตรวจสอบจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินตามที่มีอยู่จริงในวันที่ต้องยื่นบัญชีแล้วแต่กรณี ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ผู้ยื่นได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในการตรวจสอบยังไม่มีเครือข่ายที่ร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินหรือความคิดปกติของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและกว้างขวาง และในการตรวจสอบยังขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย ที่สามารถใช้ในการตรวจสอบ การประมวลผล การแสดงผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ควรมีการพัฒนากระบวนการตรวจสอบ นำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบที่สามารถใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมสามารถตรวจสอบ ประมวลผลและแสดงผลลัพธ์ได้ ซึ่งการที่จะพัฒนาระบบตรวจสอบ ว่าต้องการให้ระบบเป็นอย่างไร และควรที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาระบบในทุกขั้นตอน

2.4 ระยะเวลาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษากระบวนการ วิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่า การตรวจสอบบัญชีมีความยุ่งยากพอสมควรในทางปฏิบัติไม่สามารถตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากมีกระบวนการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน และต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น เช่น สถาบันการเงิน หรือกรมที่ดิน เป็นต้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมาก เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ประธานกรรมการ หรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายลงลายมือชื่อหรือกระทำการด้วยวิธีอื่นใดแทนการลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกหน้า ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบัญชีนั่นเอง เมื่อกรรมการ ป.ป.ช. ลงนามกำกับในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะทำการตรวจสอบว่าผู้ยื่นได้ยื่นบัญชีตามระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ ยื่นบัญชีและเอกสารถูกต้องหรือไม่ ลงลายมือชื่อในบัญชีและเอกสารประกอบครบถ้วนหรือไม่ จากนั้นก็จะทำการตรวจสอบความถูกต้อง และมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ประกอบด้วยรายการ 4 รายการ ที่กำหนดให้ผู้ยื่นต้องแสดง คือ รายได้ รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะต้องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามวิธีการตามที่ปฏิบัติ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ทำให้การตรวจสอบบัญชีล่าช้าและทำให้จำนวนบัญชีค้างเป็นจำนวนมากคือ ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินส่วนมากไม่มีความรู้ความเข้าใจในการยื่นบัญชี โดยเฉพาะผู้ยื่นบัญชีครั้งแรก เช่น กรอกรายละเอียด ในบัญชีไม่ถูกต้องครบถ้วน ไม่แนบเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ลงลายมือชื่อในเอกสารประกอบ แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่มีอยู่ไม่ตรงตามวันที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น และสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีหนังสือให้ผู้ยื่นบัญชีชี้แจงข้อเท็จจริงและยื่นเอกสารประกอบให้ถูกต้อง แต่ปัญหามีว่าผู้มีอำนาจในการลงนามในหนังสือถึงผู้ยื่นบัญชี แล้วต้องนำไปออกเลขหนังสือแล้วส่งไปยังผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อไป ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควรทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการต่อไป

2.5 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 35 กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ส่วนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรณีที่เจ้าของบัญชียินยอมให้มีการเปิดเผย

จะเห็นได้ว่า จะมีการกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นสามารถที่จะใช้อำนาจ ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ เพื่อตนเองหรือพวกพ้องได้ และเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต ควรที่จะกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชี ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทราบและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและจะทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.6 บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 34 กำหนดว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดหรือจงยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้ว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย และโทษตามมาตรา 119 กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่า มีบทลงโทษทางกฎหมายที่จะสามารถเอาผิดกับผู้ที่กระทำผิดได้ แต่ที่ผ่านมาก็ไม่สามารถที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ซึ่งบทลงโทษจะเป็นการให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษของต่างประเทศ ประเทศไทยจะมีบทลงโทษที่หนักกว่าประเทศอื่น แต่ก็ไม่สามารถที่จะป้องกันการกระทำความผิดได้ และจะเห็นได้ว่า บทลงโทษดังกล่าวยังไม่มีความครอบคลุมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ผู้ที่ครอบครองทรัพย์สินแทนหรือรับฝากทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างกรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เช่น กรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คดีหมายเลขแดงที่ อ.1/2555 ผู้คัดค้านเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้คัดค้านไม่แสดงรายการหนี้กู้ยืมในบัญชีพิพากษาว่าผู้คัดค้านจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 34 วรรคสอง เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 119 ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ เป็นเวลาห้าปีและให้พ้นจากตำแหน่ง จำคุก 2 เดือน และปรับ 4,000 บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ 1 ปี , คดีหมายเลขแดงที่ อม.3/2555 คดีหมายเลขแดงที่ อม.6/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อม.8/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อม.9/2552 และคดีหมายเลขแดงที่ อม.3/2554 ส่วนกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ คดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2555 ผู้คัดค้านเป็นข้าราชการการเมือง ตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยผู้คัดค้านได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่ง แต่กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว

เป็นเวลาหนึ่งปี ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและเอกสารประกอบ พิพากษาว่าผู้คัดค้านจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 263 วรรค 2 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34 วรรคสองเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 119 ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ เป็นเวลาห้าปีและให้พ้นจากตำแหน่ง จำคุก 2 เดือน และปรับ 4,000 บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ 1 ปี และกรณีผู้คัดค้านดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ ตามคดีหมายเลขแดงที่ อม.7/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.11/2551 และกรณี ที่ผู้ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามคดีหมายเลขแดงที่ อม.6/2553

จากการศึกษากรณีดังกล่าวจะเห็นว่า ส่วนใหญ่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะพิพากษาจำคุกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ และทำการปรับเป็นเงินน้อยมาก แม้จะมีการลงโทษผู้ที่ไม่กระทำตามที่กฎหมายกำหนดแต่ก็ไม่สามารถที่จะป้องกันการกระทำความผิดได้ และกรณีที่ผู้กระทำความผิดพ้นจากตำแหน่ง ก็ส่งผลเสียหายให้แก่ประเทศชาติที่ต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลต้องทำการเลือกตั้งใหม่แทนที่ตำแหน่งที่ว่างลงสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากกรเลือกตั้ง

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็เพื่อหวังที่จะเข้ามาในตำแหน่งเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้ ถือเป็นบ่อเกิดของการทุจริต ซึ่งการจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษกับผลตอบแทนที่ได้รับแล้วถือว่าคุ้มค่าที่จะเสี่ยง ถึงแม้ว่าจะได้รับโทษก็ถือว่าคุ้มค่าซึ่งบทลงโทษในปัจจุบันนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าตามหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนั้นยังถือว่าบทลงโทษปัจจุบันนี้ยังไม่เหมาะสมกับกรณีที่ผู้ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีคดีแบบนี้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งไม่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทำผิดเกรงกลัว หรือผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเกรงกลัวในบทลงโทษนี้

ซึ่งผู้เขียนมองว่ากรณีใจไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ถือเป็นการกระทำการทุจริต เป็นอาชกรรมที่ร้ายแรงที่ทำให้ประเทศชาติเสียหาย ได้ไม่ต่างไปจากคดีทุจริตทั่วไป เพราะการกระทำในลักษณะนี้เป็นต้นกำเนิดแรกของการทุจริต

ดังนั้นแล้วผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดบทลงโทษ โดยการเพิ่มโทษปรับขึ้น โดยมุ่งกระทำกับทรัพย์สินที่ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้เนื่องจากผู้ที่ฝ่าฝืนส่วนมากมุ่งหวังที่ตัวทรัพย์สิน และควรยกเลิกบทลงโทษในกรณีมีโทษจำคุกเนื่องจากการจำคุกในระยะเวลาอันสั้น ไม่สามารถที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัวและเป็นการเพิ่มภาระให้กับรัฐ และการกระทำความผิดในลักษณะนี้เป็นความผิดที่รัฐกำหนดให้เป็นความผิด คือความผิดที่กฎหมายห้ามมิใช่ความผิดในตัว ควรที่จะไปมุ่งกระทำกับทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนดีกว่า ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น ซึ่งในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใจไม่ยื่นบัญชี หรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและป้องปรามด้วย เพราะเมื่อทำไปแล้วผลตอบแทนที่ได้รับไม่คุ้มค่ากับการกระทำความผิดนั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง และจะเป็นการป้องกันการทุจริตได้เป็นอย่างดี

2.7 ปัญหาด้านบุคลากร

จากการที่ได้ศึกษาวรรณกรรมเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่พบอีกประการหนึ่งคือบุคลากรในสายงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ และขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ที่จะสามารถค้นคว้าหาข้อมูล หรือมีเทคนิคที่จะทำการตรวจสอบข้อมูลในเชิงลึก ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่อย่างใด รวมทั้งการทำงานยังไม่เป็นระบบ และเป็นมืออาชีพ ดังนั้นจึงเห็นควรที่จะให้มีการเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้กับบุคลากรด้านตรวจสอบทรัพย์สินอย่างต่อเนื่องเพื่อให้งานเกิดความ เป็นมืออาชีพ และเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ด้วยกันหลายด้าน⁹⁹ รวมถึงอำนาจ

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

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

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้ความผิดร้ายแรงหรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใ้สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

หน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับชั้นต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการทำงาน และสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นหน้าที่อันสำคัญของผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะกำหนดนโยบาย บริการสาธารณะรัฐ จัดกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ ใช้อำนาจที่ตนมีเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความ สุจริตยุติธรรม เพื่อป้องกันการทุจริต จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการ ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่จากที่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนกระทั่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดง รายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง พ้นจาก ตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แต่จากสถิติการยื่นบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองยังละเลยหน้าที่อันสำคัญ ซึ่งในปีงบประมาณ 2558 มีจำนวน 100 เรื่อง และ ในปีงบประมาณ 2559 มีจำนวน 250 เรื่องที่คณะกรรมการ ได้มีมติในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งฝ่าฝืน บทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งละเลยหน้าที่อันสำคัญ และการบังคับใช้ กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการกำหนดโทษไว้ทั้งโทษทางอาญา โดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทและโทษทางการเมืองโดยตัดสิทธิ ทางการเมืองห้าปี¹⁰⁰ แต่ก็ยังไม่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 34 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้วให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาล ฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองวินิจฉัยด้วย แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

มาตรา 119 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชี

ซึ่งเกิดจากการที่บทกฎหมายที่กำหนดไว้ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับลักษณะของโทษที่เกิดขึ้น เนื่องจากลักษณะของความผิดจะมุ่งไปในการแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินโดยลักษณะของความผิดแล้วเป็นความผิดในลักษณะที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดเรียกว่า “*มลา โพรฮิบิตา*” (*mala prohibita*) เป็นความผิดในเชิงนโยบาย ไม่ใช่ความผิดที่มีลักษณะความผิดในตัวเรียกว่า “*มลา อินเซ*” (*mala in se*) ดังนั้นการที่จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตเพื่อที่จะหวังได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยทางที่มีชอบ ควรที่จะลงโทษผู้ที่กระทำความผิดในลักษณะนี้ โดยมุ่งไปที่ทรัพย์สินของผู้ที่กระทำความผิดเพราะจะทำให้เขาเกิดความเกรงกลัวมากกว่า กลัวที่จะสูญเสียทรัพย์สินที่ตนเองมีซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีการลงโทษปรับและซึ่งเป็นการข่มขู่ยับยั้งผู้ที่กระทำความผิดได้และเป็นการป้องปรามได้ด้วย และในการกระทำความผิดในลักษณะนี้จึงไม่ควรได้รับโทษจำคุก จึงมีการเสนอโทษปรับ ซึ่งเป็นการลงโทษในทางทรัพย์สินและเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้น และที่สำคัญยังเป็นการป้องปราม (Deterrence) มิให้ผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดขึ้นอีก และทำให้บุคคลอื่นเกิดความยำเกรงด้วยนอกจากนั้น การที่รัฐใช้การลงโทษจำคุกหรือกักขังยังเป็นผลทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในเรื่องดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลายด้าน¹⁰¹ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาปริมาณงานคั่งค้างสะสมเป็นจำนวนมาก รวมทั้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินค้างการตรวจสอบอีกเป็นจำนวนมาก

แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁰¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(2) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดคดีเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายรายผิดคดี กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4/1) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

(4/2) ใต้สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการใต้สวน และวินิจฉัย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... มาตรา 28 (ร่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รอการประกาศใช้)

มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

1.1 การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไทย

1.1.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศได้มีลักษณะการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียว หรือเรียกได้ว่าไม่รวมศูนย์อยู่ที่ใดที่หนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่ได้กำหนดให้มีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประเทศอังกฤษกำหนดให้องค์กรตรวจสอบจัดพิมพ์การลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาในรูปของรายงานประจำปี เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ ส่วนประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ห้ามมิให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินพร้อมทั้งข้อสังเกตต่างๆของผู้ตรวจสอบ เว้นแต่เจ้าของบัญชี หรือพนักงานสอบสวน หรือศาลร้องขอให้เปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาดีหรือค้นหาหลักฐาน

1.1.2 บทลงโทษ เมื่อพิจารณาในส่วนของบทลงโทษทางกฎหมายของไทยสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คือ การพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 5 ปี และมีโทษทางอาญาดำเนินการ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับของต่างประเทศแล้ว จะพบว่าแต่ละประเทศจะมีโทษปรับค่อนข้างสูงและก็มีโทษทางอาญาดำเนินการแต่ถึงอย่างไรสำหรับบทลงโทษของไทยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังไม่เคร่งครัดต่อกฎหมาย ยังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีหรือยื่นเท็จปกปิด ดังนั้นแล้วเพื่อให้การบังคับตามกฎหมาย

(4) ใ้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานะความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรมีการปรับปรุงกระบวนการ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและปรับปรุงแก้ไขบทกำหนดโทษทางกฎหมาย

1.1.3 กระบวนการทำงาน เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าการดำเนินกาตรวจสอบทรัพย์สินในประเทศไทย มีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ เช่น ผู้ยื่นบัญชียื่นเกินกำหนดระยะเวลา ส่งเอกสารไม่ครบถ้วน ยื่นรายการทรัพย์สินผิดประเภท กรอกแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้อง จำนวนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน มีเป็นจำนวนมาก ไม่สัมพันธ์กับปริมาณของเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบ การตรวจสอบมักเน้นไปที่การตรวจสอบในเชิงปริมาณมากกว่าในเชิงคุณภาพ ประกอบกับการไม่ทราบข้อมูลเชิงลึกของผู้ยื่นบัญชีว่ามีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่แท้จริงอย่างไร โดยที่ผ่านมากการตรวจสอบทรัพย์สินกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการช่วยตรวจสอบอีกทางหนึ่ง สำหรับข้อมูลเชิงลึก และการจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบแบบแผน

2. ข้อเสนอแนะ

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตมีความยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ ควรมีการสร้างจิตสำนึกที่ดีของบุคคลร่วมกัน จากการศึกษาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งเป็นบ่อเกิดเริ่มต้นของการทุจริต ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

2.1 แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นต่อสาธารณชน นอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เช่น ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีนคร

รองนายกเทศมนตรีนคร นายกเทศมนตรีเมือง รองนายกเทศมนตรีเมือง นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งในตำแหน่งดังกล่าว มีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้โดยง่าย และควรปิดประกาศไว้ ณ ภูมิภานาหรือสถานที่ราชการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นอยู่ และประกาศทางเว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดการเข้าถึงของประชาชนเพื่อช่วยในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากประชาชนที่มีภูมิภานาถิ่นที่อยู่ในท้องที่เดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะทราบถึงฐานะทางการเงินและทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้สามารถทราบถึงข้อมูลเพิ่มเติมหรือชี้เบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

2.2 แก่ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในส่วนของบทลงโทษ มาตรา 119 กรณีเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยแก่ไขบทลงโทษ ควรยกเลิกโทษจำคุก และควรเพิ่มโทษปรับเพื่อมุ่งกระทำต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เนื่องจากว่าความผิดในลักษณะนี้เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดที่เรียกว่า “มลาโพรฮิบิตา” (*mala prohibita*) เป็นความผิดในเชิงนโยบายยังไม่ถึงขนาดทุจริตที่จะทำให้เกิดความผิดที่มีลักษณะความผิดในตัวที่เรียกว่า “มลาอินเซ” (*mala in se*) และการลงโทษจำคุกในระยะสั้นก็ไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ควรที่จะมุ่งลงโทษในทางทรัพย์สินและเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น และที่สำคัญยังเป็นการป้องปราม (Deterrence) มิให้ผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดขึ้นอีก และทำให้บุคคลอื่นเกิดความยำเกรงด้วยซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนอกจากนั้น การที่รัฐใช้การลงโทษจำคุก หรือกักขังยังเป็นผลทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในเรื่องดังกล่าว และควรกำหนดโทษปรับดังเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยคือ กรณีที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบเลยเวลาที่กำหนด คือ 30 วัน หรือเลยระยะเวลาที่ขยายให้ ผู้นั้นจะถูกปรับ 200 ดอลลาร์สหรัฐ กรณีที่ไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมการมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ฟ้องคดี

ต่อศาลแพ่ง ผู้นั้นจะถูกปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐเพื่อให้ผู้นั้นบัญชีจะได้ตระหนัก และใส่ใจในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.3 แก้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในส่วนของบทลงโทษ มาตรา 34 กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย

ซึ่งบทลงโทษในส่วนนี้ยังไม่ทำให้ผู้นั้นที่กระทำความผิดมีความเกรงกลัว ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขบทลงโทษทางการเมือง ดังนี้ “เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกา หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกา หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติการณ์ หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ และผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ” ซึ่งบทกำหนดโทษนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235¹⁰² และบทกำหนดโทษทางการเมืองนี้จะทำให้การป้องกัน และ

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 235 ภายใต้งบับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญชีไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใด มีพฤติการณ์ตามมาตรา 234(1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา โดยอนุโลม

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการ

ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดกรณีหรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้รับทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา 234(3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....มาตรา 81 (ร่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) รอกการประกาศใช้ (บทกำหนดโทษทางการเมืองกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีหรือปกปิดขึ้นเท็จ)

มาตรา 81 ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา 77 ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำ

ปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีการตัดสิทธิทางการเมืองเป็นการตัดสิทธิเฉพาะตัวบุคคลไม่ถึงขั้นต้องยุบพรรคที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองนั้น

2.4 พัฒนาระบบการตรวจสอบ โดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในระบบการรายงานการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่จะได้ใช้ การตรวจสอบต้องมีการสำรวจและสอบถามจากผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ตรงกับความต้องการและสามารถที่จะใช้ได้จริง และต้องออกแบบให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมธนารักษ์ เป็นต้น

2.5 หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้นำทรัพย์สินของตนไปให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีชื่อครอบครองทรัพย์สินแทน หรือนำทรัพย์สินไปฝากไว้กับบุคคลอื่นนั้น ดังนี้ ควรที่จะมีบทลงโทษสำหรับบุคคลที่ถือครองทรัพย์สินแทนหรือรับฝากทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้ร่วมกระทำความผิดเช่นเดียวกับบทกำหนดโทษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีดังกล่าว

2.6 การสร้างเครือข่ายในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและพฤติกรรมของนักการเมืองว่าผู้ใดใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบข้อความด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ รวมทั้งกรณีร้ายแรงผิดปกติ ผ่านช่องทางต่าง ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเก็บข้อมูลเป็นความลับ

พิพากษาว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากมีการบังคับใช้กฎหมายและมีมาตรการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เป็นอย่างดี หากมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับการเพิ่มประสิทธิภาพในมาตรการตรวจสอบทรัพย์สินดังข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้ศึกษาเชื่อว่าการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถที่จะป้องกันการทุจริตป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบได้เป็นอย่างดีอันจะเป็นผลให้การทุจริตลดน้อยลงผลประโยชน์ก็จะตกอยู่กับประชาชนและประเทศไทยชาติอย่างแท้จริง





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2552). หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกวิทย์ กังสนันท์ ทิพาพร พิมพ์สิทธิ์ และเมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร. (2546). การพัฒนาองค์กรและการเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช.: มิสเตอร์กอบปี.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2551). หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย: หนังสือรฟที่ 49 คณะกรรมการเนติบัญญัติ สมัยที่ 60. กรุงเทพฯ ๑: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัญญัติยสภา.
- บุญศรี มณีสวัสดิ์. (2553). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประสพสุข บุญเดช. (2541). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. (2554). “นิติธรรมและนิติรัฐ” ใน ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 4 หน้า 4-14 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2558). ทฤษฎีการลงโทษ. ใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6 (พิมพ์ครั้งที่ 5) นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรวิทย์ สุขบุญ. (2560). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2552). การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- _____. (2549). การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิทยาลัยนักบริหารสำนักงาน ก.พ.
- _____. (2546). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 2 สถาบันพระปกเกล้า

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระราชการพิมพ์.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2549). การถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐและการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: หนังสือที่ 49 คณะกรรมการเนติบัณฑิตสมัยที่ 58. กรุงเทพฯ ๑: สำนักอบรมศึกษาแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- โกคิน พลกุล. (2544). สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สัสติการสำนักงานศาลปกครอง.
- ริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บุญศรี มีวงศ์โฆษ. (2553). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). คุณธรรม นำธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน.
- _____. (2558). ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2555). แผนพัฒนาการเมือง สภาพัฒนาการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- กิตติพงศ์ ทองปุย. (2542). การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ดีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิยม รัฐอมฤต. (ม.ป.ป.) การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ภารกิจที่ยังไม่สิ้นสุด. (มปท).
- นภมณ พรแก้ว. (2548). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ดีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปัญญา อุดชาชน. (2549). รายงานวิจัยเรื่องคณะกรรมการเรื่องปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295.
- วิชา มหาคุณ. (2552). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ป.ป.ช.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2552

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2553) รายงานผลการตรวจสอบและผล
การปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2553
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2554) รายงานผลการตรวจสอบและผล
การปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2554
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2555) รายงานผลการตรวจสอบและผล
การปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2555
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2557) รายงานผลการตรวจสอบและผล
การปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2557
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2558) รายงานผลการตรวจสอบและผล
การปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2558
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2559) รายงานผลการตรวจสอบและผล
การปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2559
- วิโรจน์ ฆ้องวงศ์. (2546). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ไม่ได้ตีพิมพ์). สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สุกิจ บุญไชย. (2546). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี:
มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตร
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วชิร สงบพันธ์. (2548). การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ
หนี้สินการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ รุ่น 44.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ธีระพงศ์ ยอดสกุล. (2554). มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอำนาจของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
นนทบุรี.
- กฤษีสุดา นิลวรรณ และคณะ. (2555). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง
สำนักงาน ป.ป.ช.

- กัลยา สวงวนโพธิ์. (2556). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- สุวิมล อ้วนล้ำ. (2548). มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- สุวณี คัมภกติกิจ. (2551). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง: แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ. (รายงานการวิจัย).
- ณัฐ เขาดาน. (2554). ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษาเฉพาะกรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- สุรพงษ์ สุวรรณเจริญ. (2546). องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณี: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- สนธิ จรอนันต์ และคณะ. (2545). รายงานวิจัยการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530
- Adam, M.A., et al. (1993). Ethics in Government. American Criminal Law Review 30.
- Dicey, A.V. (1959). Introduction to the Study of the Law of the Constitution(1885). London: Macmillan
- Pierre Avril. (1994). "Regulation of Political Finance in France." Comparative Political Finance Among the Democracies. Herbert E. Alexander and Rei Shiratoru edition. Oxford: Westviewpress,
- The Ethics in Government Act of 1978 is a United States federal law.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายธวัช เชื้อกุล
วัน เดือน ปีเกิด	9 กุมภาพันธ์ 2526
สถานที่เกิด	อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2555
สถานที่ทำงาน	สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ

