



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ศึกษากรณีการยื่นบัญชี
ทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 130



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2566



**LEGAL MEASURES REGARDING DISCLOSURE OF ASSETS AND
LIABILITIES: CASE STUDY OF DISCLOSURE OF ASSETS AND
LIABILITIES OF GOVERNMENT OFFICERS ACCORDING
TO ORGANIC ACT ON ANTI-CORRUPTION B.E. 2561
SECTION 130**

BY

PUNNAPHA SOMPET



**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
FACULTY OF LAW**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2023

วิทยานิพนธ์เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ศึกษากรณีการยื่นบัญชี
ทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 130

โดย

ปณณภา สมเพ็ชร

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2566

รศ. ดร.ภูมิ มูลศิลป์
ประธานกรรมการสอบ

ผศ. ดร.ธานี วรภัทร์
กรรมการ

ศ.(พิเศษ) วิชา มหาคุณ
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ. ร.ต. หญิง ดร. วรฉัตร สุขสาตรา)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
4 กันยายน 2566

Thesis entitled

**LEGAL MEASURES REGARDING DISCLOSURE OF ASSETS AND LIABILITIES:
CASE STUDY OF DISCLOSURE OF ASSETS AND LIABILITIES OF
GOVERNMENT OFFICERS ACCORDING TO ORGANIC
ACT ON ANTI-CORRUPTION B.E. 2561 SECTION 130**

by

PUNNAPHA SOMPET

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master of Laws

Rangsit University
Academic Year 2023

Assoc. Prof. Poom Moolsilpa, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

Asst. Prof. Thaneer Vorapatr, LL.D.
Member

Prof. Vicha Mahakun
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plт.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

September 4, 2023

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำของท่าน ศาสตราจารย์พิเศษ วิชามหาคุณ ซึ่งเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาที่ให้คำแนะนำข้อคิดเห็นตรวจร่าง ตรวจสอบ และแก้ไขร่างวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ที่กรุณาให้เกียรติเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยมี ผศ.ดร.ธานี วรภัทร์ ร่วมเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษาแนะนำแนวทาง และแนะนำในทุก ๆ ด้าน รวมถึงเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์และบัณฑิตวิทยาลัยทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวก และประสานงานในการทำวิทยานิพนธ์ให้ผู้วิจัยตลอดมา

ท้ายนี้ผู้วิจัยขอโน้มรำลึกถึง พระศรีศาสดา พระพุทธรูปปรางมารวิชัย ที่เป็นศูนย์รวมแห่งความศรัทธา และที่เคารพสักการะของคณะอาจารย์และนักศึกษาของมหาวิทยาลัยรังสิต อันเป็นที่พึงให้ผู้วิจัยมีสติปัญญาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้วิจัยขอขอบคุณบิดา มารดา และครอบครัวที่เป็นกำลังใจในการศึกษา จัดทำวิทยานิพนธ์ และรวมถึงการดำรงชีวิต แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้

ปณณภา สมเพ็ชร
ผู้วิจัย

6006281 : ปุณณภา สมเพ็ชร
 ชื่อวิทยานิพนธ์ : มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
 ศึกษากรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ
 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 130
 หลักสูตร : นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ.(พิเศษ) วิชา มหาคุณ

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของในประเทศไทยและต่างประเทศ 3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของในประเทศไทยและต่างประเทศ และ 4) เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับกรยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์ข้อมูลโดยเอกสารทางกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความวิชาการ สื่ออินเทอร์เน็ต ทั้งจากภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยใช้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา และวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา

จากผลการศึกษาพบว่า การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการทุจริต และเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 130 โดยปัจจุบันยังไม่มีกรตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ระยะเวลา วิธีการยื่นและการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินออกมาใช้บังคับ จึงเห็นควรกำหนดรายละเอียดในพระราชกฤษฎีกา ดังนี้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด และเป็นความลับของราชการ หากจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความผิดทางวินัย และต้องดำเนินการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้แล้วเสร็จ รวมทั้งการกำหนดให้มีการสุ่มตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(วิทยานิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 114 หน้า)

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

6006281 : Punnapha Sompert
 Thesis Title : Legal Measures Regarding Disclosure of Assets and Liabilities: Case Study of Disclosure of Assets and Liabilities of Government Officers According to Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 Section 130
 Program : Master of Laws
 Thesis Advisor : Prof. Vicha Mahakun

Abstract

The objectives of the study were: 1) to investigate the concept and theory regarding the disclosure of assets and liabilities; 2) to investigate the legal measures regarding the disclosure of assets and liabilities locally and internationally; 3) to analyze problems and compare the legal measures regarding the disclosure of assets and liabilities locally and internationally; and 4) to offer solutions to legal problems pertaining to the disclosure of assets and liabilities. Document-based qualitative research employs qualitative research methodologies. Legal documents, textbooks, journals, academic articles, and internet media in Thai and foreign languages were analyzed using content analysis and logical analysis techniques.

The findings revealed that the disclosure of assets and liabilities is an important tool for preventing corruption and as a mechanism for examining the exercise of state power by government officials. According to Section 130 of the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561, all state officials must submit accounts of their assets and liabilities to the head of their respective agencies. Currently, the Royal Decree on rules, periods, filing methods, and asset and liability accounting is not in effect. Consequently, it is regarded appropriate to include the following provisions in the Royal Decree: mandating that government officials at all levels submit accounts of assets and liabilities to the chief of their respective agencies as a matter of government secrecy. If they willfully fail to submit accounts of assets and liabilities, they are subject to disciplinary offenses and must submit accounts of assets and liabilities, including a random audit of accounts of assets and liabilities through electronic systems, to comply with the intent of the law.

(Total 114 pages)

Keywords: Legal measures, Disclosure of assets and liabilities, Organic Act, Anti-corruption

Student's Signature Thesis Advisor's Signature

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญรูป	ซ
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2	
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน	8
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	8
2.1.1 หลักนิติรัฐ	9
2.1.2 หลักนิติธรรม	10
2.1.3 การแบ่งแยกอำนาจอริปไตย	12
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต	13
2.2.1 ความหมายการทุจริต	13
2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต	15
2.2.3 รูปแบบการทุจริต	18
2.2.4 การทุจริตเชิงระบบ	22

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการยื่นทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศไทย	24
2.3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	24
2.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน	28
2.3.3 องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	36
2.4 คดีตัวอย่างการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	41
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	43
บทที่ 3 การเปรียบเทียบมาตรการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกฎหมายต่างประเทศ	47
3.1 ประเทศจอร์เจีย	47
3.1.1 ที่มาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	47
3.1.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน	50
3.1.3 รูปแบบในการแสดงรายการทรัพย์สิน	53
3.1.4 สภาพบังคับ	55
3.2 ประเทศสิงคโปร์	55
3.2.1 ที่มาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	55
3.2.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน	58
3.2.3 รูปแบบในการแสดงรายการทรัพย์สิน	60
3.2.4 สภาพบังคับ	61
3.3 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	62
3.3.1 ที่มาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	62
3.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน	65
3.3.3 รูปแบบในการแสดงรายการทรัพย์สิน	67
3.3.4 สภาพบังคับ	71

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	
วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	78
4.1 วิเคราะห์ประวัติความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตั้งแต่อดีตจนถึงก่อนปัจจุบัน	78
4.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาการขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน	83
4.3 วิเคราะห์ร่างพระราชกฤษฎีกา การขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	88
บทที่ 5	
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	99
5.1 บทสรุป	99
5.2 ข้อเสนอแนะ	103
บรรณานุกรม	108
ประวัติผู้วิจัย	114



สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	การเปรียบเทียบการขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่างประเทศ	73



สารบัญรูป

รูปที่

หน้า

2.1 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

46



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่อยู่คู่สังคมไทยมาอย่างช้านานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่แก้ไขยากและยังมีเรื่องทุจริตเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยการทุจริตนั้นมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นมากเรื่อย ๆ ตามระยะเวลาและเทคโนโลยี สาเหตุหลักมาจากปัจจัยด้านโครงสร้างของสังคม ซึ่งพื้นฐานสังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ยึดติดกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกันตอบแทนกันและกัน โดยผลประโยชน์จากผู้มีสถานะทางสังคมที่สูงกว่าเป็นผู้อุปถัมภ์บุคคลที่มีสถานะทางสังคมต่ำกว่า ก่อให้เกิดยกย่องบุคคลที่มีเงินและมีอำนาจ และสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ขึ้นมา อีกทั้งคนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตเป็นเรื่องปกติที่ยอมรับได้ ซึ่งเป็นปัญหาฝังลึกของสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมไทยไปแล้ว ในการทุจริตของประเทศไทยนั้น โดยเฉพาะการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง การที่ข้าราชการมีผลประโยชน์ส่วนตนขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมยังเป็นเรื่องที่ผิดต่อจริยธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณประโยชน์ในวงกว้าง มีผลโดยตรงต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ การทุจริตยังสามารถพบได้ในนานาประเทศ และการทุจริตที่ได้มานั้นจะมีการนำมาแปลงเป็นทรัพย์สิน โดยในแต่ละประเทศได้หาวิธีการที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และวิธีการที่นานาประเทศนำมาปรับใช้เพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้น คือ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งแต่ละประเทศได้มีกฎหมายกำหนดผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อาทิเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีอำนาจและอาศัยโอกาสที่ตนมีแสวงหาผลประโยชน์ โดยแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไป เช่น รูปแบบรายการยื่นทรัพย์สินและหนี้สิน บุคคลที่เกี่ยวข้องในการยื่นทรัพย์สินและหนี้สิน (คู่สมรส บุตร หรือผู้อยู่ความปกครองดูแล) รวมถึงบทกำหนดโทษในการจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จ

ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรัฐบาลต่างก็หาทางแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าวมาตลอดสำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาใช้เป็นเวลานานกว่า 40 ปี ซึ่งได้มีการบัญญัติครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2517 ประกอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518¹ กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเอกสารประกอบ เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และระหว่างดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย (Anti-Corruption) เป็นกลไกการตรวจสอบทรัพย์สินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารโดยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้มีความเป็นกลางและไม่มีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นไม่มีประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

ต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นที่กล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระจำนวน 8 องค์กร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต โดยให้มีการตรวจสอบที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยหนึ่งในนั้นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. (National Counter-Corruption Commission) มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Office of the National Counter-Corruption Commission) เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 10 ในส่วนที่ 2² และในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542³

¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 23 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ตามรายการ วิธีการและเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา

² จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 155 ก, หน้า 76-78.

³ จาก ประวัติความเป็นมา, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560, สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc4>.

ได้กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังให้รวมถึงการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลเหล่านั้นด้วย ซึ่งยังเป็นการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในขณะที่เดียวกันการทุจริตยังไม่ลดลง และไม่เข้าไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เรื่อยมา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560⁴ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติรวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดให้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน กลุ่มสมรส รวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและการมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน และการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ โดยได้กำหนดตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ อาทิเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และกำหนดให้ข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง⁵ ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุกสามปีตลอดระยะเวลาที่

⁴ จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 68-70.

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับข้าราชการพลเรือน และปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ...”

ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶ ซึ่งผู้ที่กำหนดให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่างเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งที่สูงและมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

การกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินบางตำแหน่งเท่านั้น ยังเป็นข้อบกพร่องระบบของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้ง ในการพัฒนาประเทศและยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกหลาย ๆ ตำแหน่ง ที่ไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้มีโอกาสในการกระทำการทุจริตได้ทุกเมื่อ เช่น การอาศัยโอกาสในหน้าที่ที่ตนมี การอาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือสภาพแวดล้อมหรือเหตุปัจจัยอื่นที่ทำให้มีส่วนร่วมในการกระทำทุจริต และหากมีการได้มาของทรัพย์สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจทราบได้ว่าระหว่างดำรงตำแหน่งนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงทางทรัพย์สินอย่างไรก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมายและเป็นช่วงก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยากต่อการตรวจสอบในภายหลัง ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ส่งผลให้การป้องกันการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะเป็นมาตรการในการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตให้ระบบการเมืองและราชการ ทั้งเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐให้เกิดขึ้น และป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมีโอกาสใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการกระทำความผิด รวมทั้งเป็นการสร้างวัฒนธรรมในองค์กรที่ดี มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นกลไกในการป้องกันการทุจริตหากเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลใดไม่ดำเนินการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้บังคับบัญชา ตามที่กำหนดไว้ข้างต้น ถือเป็นความผิดทางวินัย นอกจากนี้ยังเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการที่ตนสังกัด ไว้ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในมาตรา 130 ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 102 และมาตรา 103 และมาตรา 158 ยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือได้ปฏิบัติงานอยู่

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 105(1) และ (2)

และได้กำหนดให้การกำหนดระยะเวลาการยื่น แบบรายการ หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นและการเก็บรักษา บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งหลังจากมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผ่านมาเป็นระยะเวลา 5 ปีแล้ว ยังไม่มีการออกกำหนดพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาใช้บังคับ การมีเพียงบทบัญญัติ ของกฎหมาย ที่ยังมีได้นำมาปรับใช้กับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้ระบบการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และยังมีการทุจริตต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งเห็นได้จากสถิติการชี้มูล ความผิดอาญาในเรื่องทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี 2560 – 2564 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ในทุก ๆ ปี⁷ และมีการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดให้ยื่นบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สิน มีทรัพย์สินที่เพิ่มมากขึ้นหรือร้ายผิดปกติ โดยในปีงบประมาณ 2562 – 2564 มีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมเป็นเงินประมาณ 1 พันกว่าล้านบาท⁸ ซึ่งส่วนใหญ่ จากการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินพบว่า เป็นรายได้ที่ไม่มีมูลเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย กล่าวคือ การมีทรัพย์สินมาจากการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ประกอบกับปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยมีค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) 36 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 180 ประเทศของโลก โดยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกลุ่มประเทศ สมาชิกอาเซียน ไทยอยู่อันดับที่ 4 จาก 11 ประเทศ ขณะที่ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือประเทศ สิงคโปร์ ได้ 83 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 4 ของโลก ส่วนอันดับที่ 2 และ 3 คือประเทศมาเลเซีย และประเทศเวียดนาม โดยได้คะแนน 47 และ 42 ตามลำดับ⁹ ซึ่งพบว่าปัญหาการทุจริตของประเทศ ไทยยังไม่ลดลงจนเป็นที่น่าพอใจ

ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้ จึงมุ่งศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน รูปแบบ วิธีการ เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย เพื่อให้การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

⁷ จาก รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (น. 115), โดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ, 2564, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

⁸ จาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7*, (น.175)

⁹ จาก *CPI เศรษฐินิการรับรู้การทุจริตประจำปี 2565 พบไทยคะแนนดีขึ้น 1 คะแนน รั้งอันดับ 101 ของโลกแต่ สถานการณ์ทุจริตในประเทศไทยยังไม่กังวล*, โดย ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2565, สืบค้นจาก <https://www.sdgmovement.com/2023/02/02/cpi-corruption-perceptions-index-2022/>

และบรรดาคณะผู้ประสงคฺ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จึงเห็นควรกำหนด มาตรการทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ยกเว้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีเงินเดือนและ ตำแหน่งประจำ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว รวมถึงพนักงานราชการ มีหน้าที่ในการแจ้ง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และเป็นมาตรการส่งเสริมความ โปร่งใสและป้องกันการทุจริตในภาครัฐ เพื่อนำมาเป็นแนวทางและ สร้างมาตรการทางกฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- 1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของใน ประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของในประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและ หนี้สิน

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรการการป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่นที่สำคัญ เนื่องจากผลประโยชน์ที่ ได้รับจากการทุจริตมักจะแปลงมาเป็นทรัพย์สินไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้ใช้กลไกนี้ มาอย่างช้านานหน่วยงานที่มีอำนาจทางกฎหมายในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีปัญหาทางกฎหมายที่ผู้วิจัยสนใจนำมาศึกษา และเห็นควรให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 102 และมาตรา 103 และมาตรา 158 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงาน

ของรัฐที่ต้นสังกัดหรือได้ปฏิบัติงานอยู่ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้มีความรับผิดชอบวินัย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยแนวคิด ทฤษฎี วิธีการ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และทำการศึกษาเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความ วิชาการ หนังสือพิมพ์ สื่ออินเทอร์เน็ต ทั้งจากภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยใช้วิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และวิธีวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ได้ฐานข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- 1.6.2 ได้ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของในประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.3 ได้ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของในประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.4 ได้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อสร้างองค์ความรู้และกรอบแนวคิด เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในบทที่ 3 และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในทางกฎหมายของประเทศไทยในบทที่ 4 ทั้งนี้เพื่อให้ได้แนวทางในการสร้างมาตรการที่เหมาะสมในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยในบทที่ 5 ต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงจะได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- 2.2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต
- 2.3. แนวคิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการป้องกันและควบคุมมิให้ผู้มีอำนาจในการบริหารใช้อำนาจของรัฐไปในทางโดยมิชอบ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแห่งระดับสูง ใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนและพวกพ้อง ซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแตกต่างกันออกไป โดยประเทศไทยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น โดยองค์กรอิสระ กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงในองค์กรอิสระและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ซึ่งหลักนิติรัฐ (Leal State) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.1.1 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นมาจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่ากฎหมาย และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่เมื่อคำสองคำนี้มารวมกันกลายเป็นคำศัพท์ในทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายของเยอรมัน¹⁰ ซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองตามอำเภอใจของผู้ปกครอง สำหรับประเทศที่เป็นนิติรัฐ จะมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ ผู้ปกครองประเทศจะกระทำการใด ๆ ตามอำเภอใจ ไม่ได้การดำเนินการของผู้ปกครองประเทศจะต้องมีกฎหมายรองรับ¹¹

นิติรัฐเป็นหลักการทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเรียกร้องให้รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย เป็นการจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งจะต้องตราขึ้นโดยประชาชนเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐ มิให้ตกอยู่ภายใต้การใช้อำนาจรัฐโดยอำเภอใจจากผู้ปกครอง¹² หลักนิติรัฐเริ่มปรากฏขึ้นหลังจากการต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศเยอรมนี ช่วงศตวรรษที่ 17 ภายใต้แนวคิดที่อันเป็นรากฐานว่าการปกครองรัฐที่ดีนั้นจะต้องปกครองโดยกฎหมายมิใช่โดยมนุษย์ ในช่วงศตวรรษที่ 18 ยุโรปเริ่มมีการพัฒนาหลักนิติรัฐขึ้นอย่างชัดเจนมาก ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ว่ากษัตริย์จะคงมีอำนาจอย่างเด็ดขาด แต่เนื่องมีแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐนั้น ทำให้ประชาชนเรียกร้องให้กษัตริย์ใช้อำนาจอย่างมีเหตุผลมากขึ้น และอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งอาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อการก่อตัวของหลักนิติรัฐ สืบเนื่องมาจากการกลับมาอยู่ในความสนใจของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเชื่อ

¹⁰ จาก หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, *จุดนิติ*, 9(1), น. 49-68

¹¹ จาก *กฎหมายมหาชน:แนวประยุทธ์* (น. 148), โดย ดิเรก ควรสมาคม, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม, 2560, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

¹² จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 108), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ในเรื่องของเหตุและผล โดย Christian Wolff และ Samuel Pufendorf เป็นผู้ริเริ่มพยายามรื้อฟื้นปรัชญากฎหมายธรรมชาติให้รวมเข้ากับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน แม้จะไม่ปรากฏแน่ชัดว่าผู้ที่ให้ความหมายและคิดหลักนิติรัฐขึ้นเป็นคนแรกคือใคร แต่นิติรัฐเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในศตวรรษที่ 19 โดยในปี ค.ศ. 1848 Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frissherr von Aretin ได้กล่าวถึงนิติรัฐอย่างจริงจังโดยสรุปว่า นิติรัฐหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล รัฐจึงจะต้องปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปอย่างสงบสุข¹³

นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมาย เพื่อตรวจสอบควบคุมการกระทำของรัฐ โดยไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้น มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน องค์กรอิสระจึงนับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง โดยสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของหน่วยงานของรัฐ ไม่อยู่ภายใต้ขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง และสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างโปร่งใส เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ของแผ่นดิน

2.1.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม มาจากภาษาอังกฤษที่ตรงกับคำว่า “Rule of Law” โดยหากพิจารณาว่านิติธรรมนั้นคือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ก็จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงแนวคิดที่มีมาช้านานตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ (300-400 ปีก่อนคริสตกาล) จากการค้นหาของเพลโต นักปราชญ์ชาวกรีก พบว่า หลักการปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) หรือเป็นพระราชามีความรู้ ความสามารถในการปกครอง จะต้องเป็นทั้งคนเก่งและมีคุณธรรม

¹³ จาก หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 21), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ในการปกครอง อย่างไรก็ดี เพลโต ไม่สามารถหาราชานักปราชญ์ที่สมบูรณ์แบบได้ จึงได้หันมาศึกษาและให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการปกครอง ซึ่งจะต้องปกครองโดยดำเนินการตามกฎหมาย โดยสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมา ในสังคมนั้นให้คนปฏิบัติตามได้ สังคมนั้นย่อมเป็นไปอย่างสงบสุข ต่อมาอริสโตเติลลูกศิษย์ของเพลโต ก็ได้้นำแนวความคิดนี้มาขยายต่อ โดยกล่าวว่า การปกครองโดยกฎหมายย่อมสำคัญมากกว่า การปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม¹⁴

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุด ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษช่วงศตวรรษที่ 13 โดยมีเหตุการณ์สำคัญคือ พระเจ้าจอห์น กษัตริย์ของอังกฤษในขณะนั้นถูกบังคับให้ลงนามในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) อันเป็นเอกสารสำคัญซึ่งกำหนดขึ้นระหว่างกษัตริย์กับขุนนางของกษัตริย์ ในปี ค.ศ. 1215 เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของพระองค์ลง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดเก็บภาษีของประชาชน จะต้องได้รับความยินยอมจากขุนนางก่อน จึงจะสามารถเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิมได้¹⁵

การก่อตัวขึ้นของหลักนิติธรรมจึงมาจากสกุลกฎหมายแองโกลแซกซอน (Anglo saxon) ที่มีวิวัฒนาการและดำรงอยู่ในเกาะอังกฤษ และต่อมาได้พัฒนามาเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยที่ผู้พิพากษาซึ่งแต่เดิมเป็นผู้แทนของกษัตริย์นั้น ได้เริ่มพัฒนา Common Law มาตั้งแต่ราวศตวรรษที่ 12 ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจของกษัตริย์ที่ส่วนกลางมั่นคงเข้มแข็ง กฎหมายที่ศาลใช้ในการพิจารณาตัดสินคดีมีลักษณะทั่วไป กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับจารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันมาในราชอาณาจักร กฎหมายระบบกฎหมายของอังกฤษ ในปัจจุบันจึงไม่ได้มีเพียงกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยรัฐสภาที่เรียกว่า “Statute Law” เท่านั้น¹⁶ แต่ยังรวมเอาผลของคำพิพากษาของศาลซึ่งสร้างบรรทัดฐานขึ้นมาโดยผู้พิพากษา เกิดเป็นหลักกฎหมายที่ศาลได้สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ตัดสินคดีและตกทอดต่อมาเป็นลำดับ กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

¹⁴ จาก หลักนิติธรรม (Rule of Law), โดย ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2554, *วารสารยุติธรรม*, 6(9), น. 1-2.

¹⁵ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 38), โดย บุญศรี มีวงศ์โฆษ, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2553, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁶ จาก *ผลของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมและความแตกต่างระหว่างหลักการทั้งสอง*, โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553, สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างในแง่ของต้นกำเนิดระหว่างหลักการทั้งสอง จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐนั้นเป็นมุมมองที่มีจุดเริ่มต้นจาก “รัฐ” โดยนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรปจะใช้รัฐเป็นวัตถุแห่งการศึกษา (Top Down) ส่วนด้านของหลักนิติธรรมนั้นมีต้นกำเนิดจากความหวั่นเกรงในอำนาจของกษัตริย์และอำนาจรัฐโดยขุนนางเป็นที่ตั้ง หลักนิติธรรมจึงมีต้นทางมาจากแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมากกว่า จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากพิจารณาในแง่ที่มาของหลักการ หลักนิติรัฐเป็นการจำกัดอำนาจโดยมุมมองของรัฐลงมาสู่ปัจเจกชน แต่ด้านนิติธรรมเป็นการจำกัดอำนาจรัฐโดยการเรียกร้องของปัจเจกชนขึ้นไปสู่รัฐ (Bottom Up)

สรุปได้ว่าหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้นแม้จะมีความมุ่งหมายเดียวกัน เพื่อการจำกัดอำนาจรัฐเช่นเดียวกันแต่ในทางทฤษฎีแล้วก็มีอีกกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน อย่างน้อยก็ในแง่ของรายละเอียดระหว่างหลักการทั้งสองซึ่งมีความแตกต่างกันหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว หลักนิติรัฐจึงดำรงอยู่คู่กับระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับหลักนิติธรรมที่ย่อมดำรงอยู่ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี อย่างไรก็ตาม อาจพบเห็นได้ว่าองค์ประกอบของหลักนิติรัฐบางประการอาจถูกนำไปใช้ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีแล้วสามารถเจริญออกงามสมดังเจตนารมณ์เพื่อการจำกัดอำนาจรัฐได้ เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีที่ได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ แต่มีได้ยึดถือหลักความสูงสุดของรัฐสภาตามแบบฉบับของอังกฤษดั้งเดิม แต่ยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อันเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งที่พบได้ในหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ยังมีการแบ่งแยกอำนาจ

2.1.3 การแบ่งแยกอำนาจอริปไตย

การแบ่งแยกอำนาจ¹⁷ เป็นอีกแนวคิดหนึ่งซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานเจตนารมณ์เพื่อการจำกัดอำนาจรัฐ โดยแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจรัฐนี้เป็นของมองเตสกีเออ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่ความพยายามที่จะแยกอำนาจในการปกครองสูงสุด กล่าวคือ อำนาจอริปไตย ออกจากกัน เพื่อมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพียงผู้เดียว การแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นหลักการอันเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยการแยกอำนาจอริปไตยออกเป็น 3 ทาง ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ

¹⁷ หลักการแบ่งแยกอำนาจของสหรัฐอเมริกาปรากฏในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนในมาตรา 3 ซึ่งกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติมอบให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้ (มาตรา 1) อำนาจบริหารมอบให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้ (มาตรา 2) และอำนาจตุลาการ มอบให้ศาลเป็นผู้ใช้ (มาตรา 3)

อำนาจตุลาการ แต่การแยกอำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแยกอำนาจทั้ง 3 ออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ ในการแยกอำนาจตามแนวทางของยุโรปนั้น เป็นการแยกการใช้อำนาจทั้ง 3 เพื่อความเป็นอิสระในการใช้อำนาจ มิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป แต่อำนาจทั้ง 3 นี้ก็จะต้องตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันหรือคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์กันบางประการอยู่

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าทั้ง 3 หลักนั้น กล่าวคือ หลักนิติรัฐ (Legal State) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ต้องมีการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อจำกัดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐ ใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และความต้องการของประชาชน เพื่อเป็นการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ให้ใช้อำนาจบิดเบือนหรือเกินขอบเขตของกฎหมาย หรือผิดไปจากเจตนารมณ์ ในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบด้วยกฎหมายให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต

2.2.1 ความหมายการทุจริต

การทุจริต หรือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายความว่า การผูกขาดอำนาจ หรือการรวมอำนาจรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ ไว้กับผู้อำนาจเพียงคนเดียว ดังนั้น หากที่ใดมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจมากกว่าความรับผิดชอบ หรือการตรวจสอบได้แล้ว มีโอกาสที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มากขึ้นกว่าปกติ¹⁸

การทุจริต หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาหรือการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของผู้อื่น โดยเกิดจากการตัดสินใจบนพื้นฐานงานด้วยการชักชวนการเสนอการให้หรือการรับสินบน ทั้งที่เป็นเงินและสิ่งของ

¹⁸ จาก การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศ (น. 3), โดย บุญเฉลิม วิชาส, เอกสารวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การฉ้อฉล การฟอกเงิน การยกยอกการปกปิดข้อเท็จจริง การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม¹⁹

คอร์รัปชัน (Corruption) หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำชั่วและนอกรีต มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมถึงการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรืออรับประโยชน์สำหรับตนหรือผู้อื่น²⁰

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทุจริต” หมายถึง ความประพฤติชั่ว การนอกรีต นอกรีตบังหลวง²¹

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) ได้ให้ความหมายของคำว่า ทุจริต หมายถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้น

¹⁹ จาก การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน, โดย บริษัท เอแอลที เทเลคอม จำกัด (มหาชน), 2560, สืบค้นจาก <https://alt.co.th/csr/the-quality-of-the-csr-report/>

²⁰ จาก คอร์รัปชัน (การทุจริตที่ค้องห้าม), โดย นิพล แสงศรี, 2565, สืบค้นจาก <https://www.islammore.com/view/3434>

²¹ จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, โดย สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2554, สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/>

การปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

ดังนั้นสรุปได้ว่า ไม่ได้มีนิยามการทุจริตที่ชัดเจน ใดๆ ก็คือสามารถอนุมานได้ว่า เป็นการประพฤติปฏิบัติที่ละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย การรื้อราชฎ์บังหลวง เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์สำหรับตนเองหรือพรรคพวก รวมถึงการปฏิบัติที่มีชอบทางการเมือง การปกครอง การกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การรับหรือการให้สินบน

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต

2.2.2.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นสากลในบุคแรก ๆ ของการปกครองทุกระบอบ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-client Relationship) โดยพัฒนามาจากระบบฟิวดัล (Feudal) หรือระบบศักดินา ในช่วงปลายสมัยโรมัน ซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำของสภาพสังคมในยุคนั้น ส่งผลทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนของผลประโยชน์อันก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากกันและกัน และเจมส์ ซี สกอตต์ ก็ได้ให้ความหมายระบบอุปถัมภ์ในเชิงคลาสสิก ว่าเป็นกลไกของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่สถานภาพแตกต่างกัน ซึ่งผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมหรือเศรษฐกิจที่สูงกว่าจะเป็นผู้อุปถัมภ์ผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า โดยกล่าวคือ ผู้ที่สถานภาพที่ด้อยกว่าจะให้การสนับสนุนหรือให้บริการแก่ผู้ที่อุปถัมภ์เป็นการตอบแทนนั้น²²

ระบบอุปถัมภ์ หมายความว่า ความสัมพันธ์ของบุคคลสองฝ่าย ที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่ากัน แต่อยู่ด้วยกันได้เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ซึ่งในสังคมไทยมีความสัมพันธ์ลักษณะในการช่วยเหลือเกื้อกูลและตอบแทนกัน หรือที่เรียกว่า “บุญคุณ”

²² จาก วิจารณ์การรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ (น. 3-26), โดย กุลดา เกษบุญชู-มัต, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2561, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

โดยแนวคิดระบบอุปถัมภ์นี้ มีลักษณะที่ผู้ที่ด้อยกว่าพึ่งพาอาศัยผู้ที่มีโอกาสสูงกว่า เป็นความสัมพันธ์ของผู้มีอำนาจ หรือทรัพย์สินเงินทองที่มากกว่าที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ แก่ผู้ด้อยกว่าซึ่งเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งในความสัมพันธ์นี้จะมีความยั่งยืนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับบุคคลทั้งสองฝ่ายนี้ว่ามีความภักดีมากแค่ไหน²³ อันเป็นคุณธรรมเรื่องการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันและกัน

ส่วนระบบอุปถัมภ์ ในทางรัฐศาสตร์ อธิบายได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการเมืองและการบริหารราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบอุปถัมภ์ได้แทรกซึมหรือแพร่กระจายอยู่ในระบบการเมืองการปกครองของไทยมาอย่างเนิ่นนาน ไม่ว่าจะเป็นระหว่างชนชั้นทางการเมืองด้วยกัน นักการเมืองกับผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ นักการเมืองกับผู้นำชุมชน หรือระหว่างนักการเมืองกับประชาชน²⁴

ระบบอุปถัมภ์เป็น วัฒนธรรมของทุกชาติ แต่ความแตกต่างนั้นคือในชาติตะวันตกซึ่งเป็นต้นแบบของประชาธิปไตย โดยที่คุ้นเคยกับระบบอุปถัมภ์มาอย่างยาวนานนับพันปี สามารถทำให้ตนเองหลุดพ้นจากระบบความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ได้ เนื่องจากพื้นฐานแนวความคิดเสรีนิยม และแนวคิดของนักปรัชญาการเมือง ที่ต้องการจัดระเบียบสังคมการเมืองและอำนาจของผู้ปกครอง โดยให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ ความชอบธรรมของรัฐต้องได้รับความยินยอมของประชาชน ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยนั้น รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ข้อมสะท้อนให้เห็นถึงระบบความคิด วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นความสัมพันธ์ที่เรียบง่าย แต่มีอำนาจในการควบคุมต่อรองของผู้อุปถัมภ์ ซึ่งระบบอุปถัมภ์เป็นตัวเชื่อมในการสร้างเครือข่ายที่แพร่กระจายออกไปตามท้องถิ่น ระหว่างผู้นำชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น²⁵ ก่อให้เกิดกระบวนการทุจริตได้โดยง่ายโดยผลของผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่า ระบบอุปถัมภ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยจากมีความสัมพันธ์แนวดิ่งของบุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่ากัน มาเป็นความสัมพันธ์แนวนอน คือ มีลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันมากขึ้น ซึ่งการจะเปลี่ยนแนวคิดของคนในสังคมต้องใช้เวลาในการ

²³ จาก ระบบอุปถัมภ์ (น. 1-22), โดย อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา สุวินทร์พันธ์, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2539, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁴ จาก ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย, โดย อำพันธ์ ถนอมงาน, 2566, สืบค้นจาก amphuntha.blogspot.com

²⁵ จาก แนวคิดวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในประเทศไทย, โดย ฉัชชานุช พิษิตธนารัตน์, 2559, วารสาร ศาสตร์การเมืองบูรพา, 3(2), น.12-15.

ปรับเปลี่ยนระยะเวลาที่ยาวนาน โดยอาศัยปัจจัยสภาพแวดล้อมตามสถานการณ์มาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ของประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ นับตั้งแต่ประเทศไทย เป็นรัฐราชาธิราช มาสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราช จนกระทั่งสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ปกครองประเทศต่างก็ไม่ได้นำทรัพยากรที่มีมาใช้ได้อย่างเที่ยงธรรม โดยการกระทำส่วนมากแล้วเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง ตั้งแต่การออกนโยบายของรัฐ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับนักธุรกิจรายใหญ่ ซึ่งนักธุรกิจนั้นตอบแทนโดยการสนับสนุนให้กับพรรคการเมือง²⁶

ระบบอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคน ซึ่งบุคคลหนึ่งซึ่งมี สถานภาพสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าจะเป็นผู้อุปถัมภ์ โดยจะปกป้องหรือให้ผลประโยชน์กับบุคคล ผู้ที่ด้อยกว่า หรือสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าก่อให้เกิดการควบคุมอำนาจทางสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรแบ่งประโยชน์ ทางตำแหน่งหน้าที่ในการใช้อำนาจ เนื่องจาก บุคคลผู้รับอุปถัมภ์จะก่อให้เกิดประโยชน์ หรือสนับสนุนการใช้อำนาจของนักการเมือง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งเป็นลักษณะของการต่างตอบแทนกัน

ดังนั้น สรุปได้ว่าระบบอุปถัมภ์ คือ การเอื้อเพื่อช่วยเหลือและให้ผลประโยชน์ แก่พวกพ้องของตัวเอง โดยไม่สนใจว่าจะเป็นการกระทำที่ถูกหรือผิด เป็นการสร้างเครือข่าย อุปถัมภ์ขึ้นมา ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ย่อมไม่มีบุคคลใดรักษากฎหมายหรือผลประโยชน์ของ ประเทศ ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ จึงก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

2.2.2.2 ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต²⁷

1) ความกดดันหรือแรงจูงใจ (Pressure or Incentive) ผู้ทำการทุจริต มีความกดดันหรือแรงจูงใจในการทุจริต ซึ่งอาจเกิดจาก 2 ประการหลัก ๆ กล่าวคือ ประการแรก

²⁶ จาก ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย, โดย นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2560, มติชนสุดสัปดาห์, 23(6), สืบค้นจาก <https://www.matichonweekly.com>.

²⁷ จาก รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง โครงการเฝ้าระวัง และป้องกันการทุจริตจากนโยบายและโครงการของรัฐ 2565 (น.12-13), โดย จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ, 2565, นนทบุรี: สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ความกดดันในการปฏิบัติหน้าที่ จะเป็นสิ่งกระตุ้นให้ผู้ซึ่งจะกระทำความผิด เช่น งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานที่จำนวนมาก ซึ่งเป็นสิ่งล่อตาล่อใจ ให้ผู้นั้นกระทำความผิดได้ ประการที่สอง ความกดดันหรือแรงจูงใจส่วนตัว อาจเกิดจากผลกระทบจากการใช้ชีวิต อุปนิสัยส่วนตัว เช่น ดัดการเที่ยวเตร่ ดัดการพนัน ดัดสารเสพติด หรือปัญหาค่าใช้จ่ายในการดูแลครอบครัวไม่เพียงพอ ค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล หนี้สินที่ไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะทำการทุจริต โดยไม่สามารถคิดได้อย่างมีเหตุผล

2) โอกาส (Opportunity) ผู้กระทำการทุจริตมักจะอาศัยโอกาสที่ตนมีในตำแหน่งหน้าที่ โดยอาศัยโอกาสของช่องว่างหรือข้อบกพร่องของกฎหมายตลอดจนระเบียบของทางราชการ ซึ่งเปิดโอกาสในบางกรณีให้สามารถใช้ดุลยพินิจได้มาก บ่งบอกถึงการขาดคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งข้อบกพร่องของระบบการควบคุมหรือมาตรการป้องกันการทุจริต เช่น ผู้บริหารไม่ได้แบ่งแยกหน้าที่ที่มีความเสี่ยงต่อองค์กร ขาดการควบคุมการเข้าถึงข้อมูล ทรัพย์สิน และระบบสารสนเทศที่สามารถควบคุมการทุจริตได้ เช่น ไม่สามารถติดตามและตรวจสอบร่องรอยที่ได้กระทำหรือระบบตรวจพบได้ยาก ไม่มีระบบการควบคุมแบบอัตโนมัติการค้นพบการกระทำผิดได้ในระยะเวลาที่เกิดขึ้นจริง ไม่มีการตรวจนับทรัพย์สิน และตรวจสอบบัญชีอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

3) การใช้เหตุผล หรือการมีข้ออ้าง (Rationalization) ผู้จะทำการทุจริต โดยหลักจะหาเหตุผลมาสนับสนุน เพื่อให้ตัวเองรู้สึกดีขึ้น ว่าการกระทำดังกล่าวสามารถทำได้ เช่น มีความจำเป็น ความเดือดร้อนส่วนตัวที่จะกระทำได้ การอ้างบุคคลทำได้จนเป็นธรรมเนียมประเพณี หรือการอ้างว่าสิ่งตนได้กระทำนั้นไม่เป็นความผิด การอ้างว่าทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ การดำเนินการจัดทำโครงการ แต่ผลงานตาม โครงการนั้นต้องได้เงินทุน หรือมีกำไร โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพหรือประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง เป็นต้น

2.2.3 รูปแบบการทุจริต

รูปแบบของการทุจริตในการให้บริการตามนโยบายสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการสกัดข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาคประชาชน บุคลากรภาครัฐ นักธุรกิจ และ ผู้ค้าโอกาสทางสังคม พบว่ามีรูปแบบที่น่าสนใจ ดังนี้²⁸

²⁸ จาก รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การสำรวจการรับรู้การทุจริตในประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (น. กุ-ฐ), โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

1) การเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการให้บริการที่รวดเร็วขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการเรียกรับเงินในการให้บริการสาธารณะที่มีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนและมีระยะเวลาการดำเนินการค่อนข้างนาน ซึ่งส่วนมากเป็นการดำเนินการผ่านนายหน้าโดยใช้วิธีการให้แนบเงินไปพร้อมกับการยื่นเอกสาร ทางช่องบริการพิเศษ (โต๊ะวางซึ่งไม่ใช่ช่องบริการทั่วไป) การเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการไม่เรียกเอกสาร เพิ่มเติมหรือให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขเอกสาร การประวิงเวลาดำเนินการโดยอ้างเหตุผลทางระเบียบ ประกอบพร้อมเสนอแนวทางการลดขั้นตอนหากมีการจ่ายเงินพิเศษ เป็นต้น

2) การเอื้อประโยชน์ให้บางกลุ่ม เห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้รับบริการ โดยมีการอำนวยความสะดวกให้ในกรณีพิเศษ เช่น การไม่กดบัตรคิว การใช้ดุลยพินิจ ในการเก็บค่าบริการที่ต่ำกว่าความเป็นจริง การใช้ดุลยพินิจเพื่อลดขั้นตอนการให้บริการ เป็นต้น

3) การใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยมีบุคลากรของรัฐบางกลุ่มแอบอ้างว่าสามารถช่วยเหลือ ให้เข้าทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ หรือเข้าศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาที่ต้องการได้ จึงมีการเรียกรับเงิน เพื่อเป็นค่าดำเนินการ โดยแลกกับการไม่ต้องสอบแข่งขันหรือสอบเพียงเป็นพิธีเท่านั้น ซึ่งมีผู้คนที่หลงเชื่อ และยอมจ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อแลกกับการได้เข้าทำงานในหน่วยงานที่ตนเองต้องการ ทั้งนี้ ได้มีทั้ง ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจริงและผู้ที่ถูกหลอกลวง

4) การเรียกรับเงินเพื่อปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูลของผู้กระทำผิด เป็นการทุจริตที่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการมีส่วนเกี่ยวข้องในการยื่นข้อเสนอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดหรือยื่นผลประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ หากเจ้าหน้าที่รัฐช่วยดำเนินการให้ผู้ใช้บริการประสบความสำเร็จในสิ่งที่มุ่งหวัง ก็จะไม่ถูกดำเนินคดีหรือได้รับการบริการที่ดีแม้จะกระทำผิดก็ตาม

5) การเก็บค่าธรรมเนียม โดยไม่ออกเอกสารสำคัญรับเงิน เป็นการเก็บค่าธรรมเนียม การบริการพิเศษที่นอกเหนือจากขั้นตอนที่หน่วยงานกำหนด เช่น ค่าเลี้ยงภัย ค่าลงพื้นที่ ค่าอาหารและ เครื่องดื่ม หรือการเก็บค่าปรับในอัตราที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด ณ จุดกระทำผิดโดยไม่มีเอกสาร การรับเงิน เป็นต้น

6) การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมีการฮั้ว การมีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมีส่วนรู้เห็นในการกำหนดตัวบุคคลใดจะ ได้รับเลือก โดยหากมีนักธุรกิจหรือผู้ประกอบการอื่น ๆ ขอยื่นเสนอราคาก็จะถูกบุคคลแปลกหน้า นำเงินมาให้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการไม่เสนอราคา ในโครงการดังกล่าว หากไม่ยินยอมก็จะถูกข่มขู่ทำร้ายร่างกายหรือทำความเสียหายแก่กิจการหรือสถานประกอบการนั้น ๆ

7) การกลั่นแกล้งเพื่อกีดกันการเสนอราคา เป็นการรู้เห็นร่วมกันของเจ้าหน้าที่ กับ ผู้รับเหมาหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดการผูกขาดการสัมปทานในโครงการต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ทางตรงจะเป็นการเสนอผลประโยชน์จากผู้รับเหมารายเดิม ๆ โดยตรงให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้งานในโครงการจ้างของหน่วยงาน ส่วนทางอ้อมจะเป็นการกีดกันไม่ให้ มีการเสนองานของผู้รับเหมารายอื่น ๆ หรือหากมีผู้รับเหมาจากพื้นที่อื่นชนะการเสนอราคา ก็จะมี การกลั่นแกล้งไม่ทำให้สามารถดำเนินงานได้ เช่น การไม่ขายวัสดุอุปกรณ์หรือวัสดุดิบในพื้นที่ ให้ การแกล้ง ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายจากการก่อสร้าง เป็นต้น

8) การทุจริตในโครงการของรัฐ โดยเฉพาะในโครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง หรือการลงทุนในระบบสาธารณูปโภคทั้ง โครงการขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ซึ่งมีการทุจริตใน 3 ขั้นตอน หลัก ได้แก่ 1) การทุจริตในขั้นตอนการประกวดราคา โดยมีการเจรจาต่อรองเรื่องการหัก หัวคิวกับผู้ที่จะเสนอ ราคาโดยตรง และเปิดเผยข้อมูลของผู้เสนอราคารายอื่น ๆ ให้ทราบ หากตกลง ผลประโยชน์กันได้ ก็พยายามเขียนคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้สอดคล้องกับผู้เสนอราคาที่เลือกไว้ 2) การขอส่วนแบ่ง ๆ ในเสนอราคา จากผู้ชนะการเสนอราคา ซึ่งเป็นลักษณะของเงินทอน ตามสัดส่วนที่ตกลงกันไว้ก่อนยื่น และ 3) การหักเงินประกันการดำเนินโครงการส่วนหนึ่งไว้ ซึ่งคล้ายกับกระบวนการขอเงินทอน จากผู้ชนะการเสนอราคาแต่มีปริมาณที่มากกว่า ส่งผลให้ ผู้รับจ้างต้องลดคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ เพื่อลดต้นทุนการดำเนินงาน

9) การทุจริตในการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็น การทุจริตที่สร้างความเสียหายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากผู้กระทำการทุจริตมีจุดประสงค์ที่ จะต้อง มีการเรียกคืนผลตอบแทนให้สมกับที่ได้มีการลงทุนไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีการซื้อเสียง เพื่อให้ชนะ การเลือกตั้ง เมื่อเข้าไปในหน่วยงานแล้วจึงแสวงหาช่องทางต่าง ๆ ในการได้รับ ผลประโยชน์ตอบแทน กลับคืนมาให้ได้มากที่สุด

การทุจริตไม่มีรูปแบบเป็นการเฉพาะ แต่มีหลายรูปแบบตามสภาพแวดล้อมหรือ สถานการณ์ จำนวนเงิน กลวิธี หรือวัฒนธรรม ซึ่งสภาพสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้น การทุจริตของ บุคคลแต่ละกลุ่มย่อมแตกต่างกันไป และการทุจริตนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและ มีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ

การทุจริตคอร์รัปชัน สามารถจำแนกได้หลายรูปแบบ ดังนี้²⁹

- 1) การขั๊กขอก การเบียดบังเอาทรัพย์สินหรืองบประมาณของรัฐไปเป็นของตน
- 2) การร้องขอหรือเรียกร้องให้เอกชน ซึ่งจะเป็นคู่สัญญาให้สินบน หรือผลประโยชน์ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกอบการตัดสินใจ หรือขอส่วนแบ่งจากเงินในโครงการที่ได้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- 3) การจ้างหรือแต่งตั้งญาติหรือพรรคพวกของตนเข้าร่วมในการทำงานในองค์กร
- 4) การทำสัญญาจ้างหรือให้สิทธิสัมปทานสำหรับบุคคลที่เป็นผู้สนับสนุนหรือพรรคพวกของตนเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- 5) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทของตนหรือญาติ หรือพรรคพวกของตนที่ตนมีประโยชน์ทับซ้อน
- 6) การเอื้อประโยชน์ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัว เพื่อแลกกับการที่หน่วยงานของรัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภา ได้มีการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น ประเภท³⁰ ได้แก่

- 1) การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริต ที่อาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม กล่าวคือ การกำหนดนโยบายในการทำโครงการ โดยรัฐบาลได้อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือของประชาชนเป็นหลัก
- 2) การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ซึ่งในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลหนึ่งคนใด และมักเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง พ่อค้าและข้าราชการ อันมีลักษณะเป็นธุรกิจทางการเมือง

²⁹ จาก โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตประเทศไทย *An Assessment of the Corruption Situation in Thailand* (น. 78), โดย เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์, อมรรัตน์ กุลสุจริต, กวินา กิจกำแหง, บรรเจิด สิงคะเนติ, กันทร สมุทวณิชและ อรศิริ รั้งรัักษ์ศิริวร, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

³⁰ จาก *ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน : การทุจริตของวุฒิสภา* (น.5), โดย วิชามหาคุณ, 2550, สืบค้นจาก https://www.idd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf

3) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นการทุจริตในรูปแบบของการสมยอมราคา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการออกแบบ การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะของงาน การกำหนดเงื่อนไข การกำหนดราคากลาง การออกประกาศประกวดราคา การขายแบบ การรับและเปิดซอง การประกาศผล การอนุมัติ การทำสัญญา ซึ่งทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างล้วนมีช่องว่างให้มีการทุจริตกันได้

4) การทุจริตในการให้สัมปทาน เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบ จากโครงการหรือกิจการของรัฐ ซึ่งรัฐได้อนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนให้ลักษณะสัมปทานผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น การทำสัญญาสัมปทานโรงงานสุรา การทำสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม เป็นต้น

5) การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการพยายามดำเนินการให้ได้บุคคลซึ่งมีสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอันที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น ทำให้องค์กรกลุ่มนี้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.4 การทุจริตเชิงระบบ (Systematic Corruption)

คอร์รัปชันเชิงระบบ (Systemic Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจหรืออิทธิพลไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือสร้างเงื่อนไขตามกฎหมายขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับแผนที่ตั้งไว้ เป็นการให้ประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย โดยอาศัยทรัพยากรของรัฐ กฎหมาย อำนาจหน้าที่ อิทธิพลของเครื่องแบบ เป็นเครื่องมือในการทุจริตและปกปิดความผิด โดยร่วมกันทำงานเป็นทีมมีการวางแผนแบ่งงานกันทำ โดยส่วนใหญ่จะคนในหน่วยงานเดียวกัน หลายหน่วยงานหรือร่วมมือกับคนนอกองค์กร และมีการแบ่งปันผลประโยชน์และเกื้อกูลกัน ในเครือข่ายอุปถัมภ์ (Patronage Networking for Corruption) ของเจ้าหน้าที่รัฐบางคน โดยตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับปฏิบัติการ รวมถึงการร่วมมือของลูกจ้าง นายทุน ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ โดยหลักหากเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่หรือให้ผลประโยชน์มากก็จะมีนักการเมืองเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งอุปสรรคใหญ่ที่กีดขวางการปราบปรามคอร์รัปชันของสังคมไทย คือ เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับร่วมมือกันเป็นเครือข่ายคอร์รัปชัน โดยใช้

ช่องว่างของระบบราชการเป็นเครื่องมือ ใช้หน่วยราชการเป็นแหล่งโงกกินทุจริตอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ขณะที่ผู้มีอำนาจยอมไม่รับผิดชอบ เนื่องจากมีผลประโยชน์แอบแฝงร่วมกัน³¹

คอร์รัปชันเชิงระบบ เป็นการคอร์รัปชันที่มีการวางแผนเตรียมโดยอาศัยอำนาจทางการเมืองในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ให้นำไปสู่การออกกฎหมายกฎ ระเบียบหรือนโยบายใด ๆ เพื่อให้เกิดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์แก่นักการเมืองและพวกพ้องในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การสร้างความได้เปรียบเหนือธุรกิจคู่แข่งอื่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างหรือเพิ่มหรือขยายขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดถึงผูกขาด หรือการสร้างผลประโยชน์ทางการเมือง

คอร์รัปชันเชิงระบบ³² (Systemic Corruption) การคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในปัญหาที่ท้าทายที่สุดของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาเชิงระบบที่เกิดจากหลาย ๆ ปัจจัยมาประกอบกันทั้งระบบอุปถัมภ์ที่ฝังลึกอยู่ในสังคมไทย การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ระบบธรรมาภิบาลที่อ่อนแอในภาครัฐและการที่คนทั่วไปยอมรับว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตแบบไทย ๆ การจะขจัดคอร์รัปชันให้หมดไปจากประเทศไทยไม่สามารถอาศัยกลไกภาครัฐเพียงด้านเดียวได้ แต่ต้องมีการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงภาคธุรกิจเอกชน การคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่บุคคลมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองหรือครอบครัว วงสาคณาญาติพวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจหรือหน้าที่ การมีอิทธิพลทางการเมือง ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการใช้ข้อมูลส่วนตัว หรือการใช้ข่าวสารข้อมูลภายในเป็นเครื่องมือไม่ว่าการกระทำความผิดจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย การกระทำความผิดกล่าวเป็นการใช้บทบาทโดยอาศัยอำนาจที่ตนมีหรือทรัพยากรสาธารณะ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือมีการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยกฎหมายโดยมีเจตนาที่จะเลือกปฏิบัติ หรือเป็นแบบสองมาตรฐาน (Double Standard) หรือเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของการเป็นบุคคลสาธารณะ ซึ่งขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณะชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากและขัดกับหลักการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ย่อมถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น”

³¹ จาก *จะทนอยู่กับการ โงกกินทุกหย่อมหญ้าหรือสร้างใหม่*, โดย มานะ นิมิตรมงคล, 2565, สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-article/116091-mana-32.html>

³² จาก *คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ* (น. 16-18), โดย สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549, กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศไทย

2.3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกลไกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการฉ้อฉลทุจริตส่วนใหญ่มาจากแวดวงของข้าราชการ ประเทศไทยได้พยายามหาวิธีการแก้ไขการทุจริตระบบราชการ ซึ่งการตรวจสอบทรัพย์สินนำไปสู่การร่ำรวยผิดปกติของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยเจตนาของกฎหมาย ได้มีวัตถุประสงค์ที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้³³

- 1) เพื่อสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเมืองและราชการ ทั้งเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) เพื่อป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมาตั้งแต่ต้น มีโอกาสในการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ และการทำ การทุจริต
- 3) เป็นมาตรการเสริมสร้างการปราบปรามการทุจริต ให้บรรลุวัตถุประสงค์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2530 ได้มีการจัดตั้งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ และได้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ สำนักงาน ป.ป.ป. เพื่อเป็นหน่วยธุรการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน³⁴ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2524 กฎกระทรวง พ.ศ.

³³ จาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ การตรวจสอบทรัพย์สินแบบภาพนิ่ง (NACC and End - of Period Asset Investigation), โดย วรวิทย์ สุขบุญ, 2558, *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 8(1), 24-28.

³⁴ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 23 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ตามรายการ วิธีการและเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา

2524 และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538³⁵ ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2539³⁶ ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีฝ่าฝืนไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยความที่เป็นเท็จ จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 6 หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามกฎหมายการป้องกันการทุจริตที่กล่าวมานั้น ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องของการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ อีกทั้งไม่มีการตรวจสอบพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ (ป.ป.ป.) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของข้าราชการการเมือง ทำให้กลไกการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินพบข้อบกพร่องหลายประการ

ต่อมาได้มีการปฏิรูปทางการเมือง ได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้นมา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบอยู่ 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 291 – 296 ส่วนที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 297 – 302

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

มาตรา 95 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 170 วรรคสอง รัฐมนตรีต้องยื่นแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ

³⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2539

มาตรา 3 ให้สมาชิกวุฒิสภายื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภาตามแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ประธานวุฒิสภาประกาศกำหนด และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศกำหนด

การยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งให้ยื่นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่หรือภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ขยายให้ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน

ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 303 – 307 ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 308 – 311 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น โดยให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยธุรการ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ มีอิสระในการบริหารบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอื่น

โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้ของตน รวมถึงการแสดงรายการทรัพย์สินของคู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ได้แก่³⁷

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

และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่นคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเรื่องการแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่าน และจะต้องยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ภายใน 30 วัน นับแต่เข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ภายใน 30 วัน นับแต่พ้นจากตำแหน่ง และกำหนดให้มีการยื่นในกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้ว 1 ปี ภายใน 30 วัน นับแต่พ้นจากตำแหน่งมาแล้ว 1 ปี อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่อสาธารณะ และให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำหนดกระบวนการตรวจสอบและการดำเนินคดี โดยแยกเป็นความรับผิดทางอาญาและความรับผิดทางการเมือง ดังนี้

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291

1) กรณีร่ำรวยผิดปกติ ภายหลังจากการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด มีทรัพย์สินมากขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเอกสารพร้อมรายงานตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นตกเป็นของแผ่นดิน นำไปสู่การยึดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁸

2) กรณีจงใจไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นด้วยความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่กำหนดให้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินผู้ใด จงใจไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนและเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นหรือยื่นแสดงด้วยความอันเป็นเท็จ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง³⁹ และมีโทษทางอาญา จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ถือเป็นกรณีรูปเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินครั้งใหญ่ โดยได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง และรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการและขั้นตอนการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญเพียงบางกรณี อันได้แก่

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 294 วรรคสอง

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 295

1) บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม⁴⁰

2) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการดำเนินคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงกำหนดกระบวนการตรวจสอบตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน เหมือนเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้เปลี่ยนแปลงการดำเนินคดีในกรณีร้ายชัดผิดปกติหรือจงใจไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ ให้อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากเดิมศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด⁴¹

2.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน

2.3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ในหมวดที่ 12 องค์การอิสระส่วนที่ 4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 232 – 237 โดยมีรายละเอียดเนื้อหาเกี่ยวกับที่มา โครงสร้าง วาระการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงกระบวนการไต่สวนอันนำไปสู่การดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 259

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 263

ได้กำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังต่อไปนี้⁴²

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴³

- 1.1) นายกรัฐมนตรี
- 1.2) รัฐมนตรี
- 1.3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 1.4) สมาชิกวุฒิสภา
- 1.5) ข้าราชการการเมืองอื่น
- 1.6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง

2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ⁴⁴

4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป

5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป

6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป

7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง⁴⁵

8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

⁴⁴ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ยกเว้นกรณีตามมาตรา 11(1)

⁴⁵ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับข้าราชการพลเรือนและปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁴⁶

9.1) กรุงเทพมหานคร

- (1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (2) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (3) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการ และ
ผู้ช่วยเลขานุการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (4) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

9.2) เมืองพัทยา

- (1) นายกเมืองพัทยา
- (2) รองนายกเมืองพัทยา
- (3) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเมือง
พัทยา
- (4) สมาชิกสภาเมืองพัทยา

9.3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- (1) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

9.4) เทศบาลนคร

- (1) นายกเทศมนตรี
- (2) รองนายกเทศมนตรี
- (3) ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี
- (4) สมาชิกสภาเทศบาล

9.5) เทศบาลเมือง

- (1) นายกเทศมนตรี
- (2) รองนายกเทศมนตรี

⁴⁶ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องขึ้นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินตามมาตรา 102 (9) พ.ศ. 2561 ข้อ 4

(3) สมาชิกสภาเทศบาล

9.6) เทศบาลตำบล

(1) นายกเทศมนตรี

(2) รองนายกเทศมนตรี

9.7) องค์การบริหารส่วนตำบล

(1) นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.2.2 รูปแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 105⁴⁷ ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแสดงข้อมูลส่วนบุคคล ของผู้ยื่น คู่สมรส บุตรและความเป็นพี่น้อง และแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลรายได้ประจำปี

1.1) รายได้ประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม หรือโบนัส

1.2) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่า หรือการขายทรัพย์สิน

1.3) รายได้จากการรับให้ ได้แก่ การรับให้ทรัพย์สิน หรือการรับมรดก

1.4) รายได้จากการทำเกษตรกรรม ได้แก่ การทำนา ทำไร่ ทำสวน ผลไม้ หรือการเลี้ยงสัตว์

1.5) รายได้อื่น ๆ ได้แก่ รายได้นอกเหนือจาก (1) – (4)

2) ข้อมูลรายจ่ายประจำปี

2.1) รายจ่ายประจำ ได้แก่ ค่าอุปโภคบริโภค ค่าผ่อนที่อยู่อาศัย ค่าผ่อนรถยนต์หรือเบียดประกัน

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 105 วรรคสอง

“... หลักเกณฑ์ ระยะเวลา การขยายระยะเวลา วิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและหลักฐานประกอบตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด...”

2.2) รายจ่ายอื่น ๆ

3) ข้อมูลการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมา

4) ข้อมูลรายการทรัพย์สินและหนี้ ซึ่งจะแบ่งออกเป็นทรัพย์สิน 9 ประเภท และหนี้สินอีก 4 ประเภท ดังนี้

4.1) รายการทรัพย์สิน จำนวน 9 รายการ

(1) เงินสด หมายถึง เงินสดในมือรวมกันตั้งแต่สามแสนบาทขึ้นไปทั้งในรูปของธนบัตร เหรียญกษาปณ์ หรือรายการที่เทียบเท่าเงินสด เช่น แคลเชียร์เช็ค ตัวแลกเงิน ธนาณัติ เป็นต้น

(2) เงินฝาก หมายถึง เงินฝากในสถาบันการเงิน รวมถึงสลากออมทรัพย์บัตรเงินฝากในสถาบันการเงิน

(3) เงินลงทุน หมายถึง เงินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล และที่รัฐบาลค้ำประกัน หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต หลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น

(4) เงินให้กู้ยืม หมายถึง เงินที่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลกู้ยืม

(5) ที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย

(6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง หมายถึง บ้านที่พักอาศัย และสิ่งปลูกสร้างอื่น เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮาส์ ห้องชุด ตึกแถว ห้องแถว เรือนแถว โกดังเก็บของ เรือนแพแถว แพหรือเรือซึ่งจอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำ เป็นต้น

(7) ยานพาหนะ หมายถึง ยานพาหนะต่าง ๆ เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถบรรทุก รถเพื่อใช้งานทางการเกษตร เรือยนต์ เครื่องบินส่วนบุคคล เป็นต้น

(8) สิทธิและสัมปทาน สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ หรือทรัพยากรธรรมชาติ จนถึงสิทธิที่รัฐ หรือเอกชนรับรอง และสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่น สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม ศิลปกรรม สิทธิตามสัญญาสัมปทานต่าง ๆ สิทธิการเช่าที่ดิน สิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งไม่มีเอกสาร สิทธิของทางราชการ สิทธิสมาชิกสนามกอล์ฟ ประกันชีวิต กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การจ้างปลูกสร้าง โรงเรือน สัญญาจองซื้อบ้านหรือห้องชุด เป็นต้น

(9) ทรัพย์สินอื่น หมายถึง ทรัพย์สินอื่นของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่ละราย นอกจากทรัพย์สินที่ระบุในรายการที่ 1-8 โดยแยกประเภท ดังนี้

- (1) อัญมณี เครื่องประดับ มูลค่ารวมกัน 200,000 บาทขึ้นไป
- (2) ทองคำมูลค่ารวมกันตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป
- (3) อาวุธปืน มูลค่ารวมกันตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป
- (4) นาฬิกา มูลค่ารวมกันตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป
- (5) งานศิลปะ โบราณวัตถุ พระเครื่อง พระบูชา หรือวัตถุ
มงคลมูลค่ารวมกันตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป
- (6) ทรัพย์สินอื่นนอกจากประเภททรัพย์สิน (1) – (5) ที่มี
มูลค่าต่อชิ้นตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป

4.2) รายการหนี้สิน จำนวน 4 รายการ

- (1) เงินเบิกเกินบัญชี หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชี
จากธนาคาร และหนี้ค้ำชำระทุกประเภทรวมกันตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไป
- (2) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น หมายถึง
เงินกู้ทุกประเภทจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่นที่ค้ำชำระ สถาบันการเงินอื่น เช่น สหกรณ์
ออมทรัพย์ บริษัทประกันภัย และบริษัทประกันชีวิต บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โรงรับจำนำ เป็นต้น
- (3) หนี้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้
ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีธนาคารและสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัท
ห้างหุ้นส่วนจำกัด กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น รวมถึงหนี้สินจากการเช่าซื้อยานพาหนะด้วย
- (4) หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินอื่นนอกเหนือจากที่ระบุใน
รายการที่ 1 - 3 เช่น หนี้สินรายการกู้ยืมโดยมิได้ทำสัญญา หนี้สินตามคำพิพากษา เป็นต้น

ในปัจจุบันตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและ
หนี้สิน ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
ดังต่อไปนี้

1) บุคคลที่ยื่นจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กฎหมายได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องยื่นบัญชี
ทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เดิมคำว่า “คู่สมรส” จะต้องจด
ทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แต่ในปัจจุบัน คำว่า “คู่สมรส” ให้หมายความรวมถึง คู่สมรสซึ่งอยู่
กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส โดยได้ทำพิธีมงคลสมรสตามประเพณี ซึ่งคน
ในครอบครัวและบุคคลภายนอกรับรู้ว่าอยู่กินกันฉันสามีภริยา อีกทั้งให้รวมถึงการได้จดทะเบียน

สมรสกันแล้วได้มีการหย่าขาดจากกันตามกฎหมาย แต่เป็นที่รับรู้ของบุคคลทั่วไปว่าอยู่กินกันฉันสามีภริยา⁴⁸

2) ระยะเวลาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

เดิมกฎหมายได้บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ กรณีเข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งแล้ว 1 ปี แต่ในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นจำนวน 2 ครั้ง อันได้แก่ กรณีเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง และยังสามารถกำหนดระยะเวลาในการยื่นจากเดิม 30 วัน นับแต่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นยื่นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

3) การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

เดิมกฎหมายบัญญัติให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เฉพาะในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา แต่ในปัจจุบันนี้กฎหมายได้กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁴⁹

4) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁰ ซึ่งกำหนดระวางโทษเท่าเดิม แต่ปัจจุบันได้มีการเพิ่มโทษทางการเมือง กล่าวคือ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง และถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี ด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น

⁴⁸ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561 ข้อ 3

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 106

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 167

หรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ⁵¹ ซึ่งการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัย ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เสนอเรื่องต่อศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อวินิจฉัย⁵²

จากบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินครั้งใหญ่ โดยมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นวิวัฒนาการกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีมากกว่า 40 ปี ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- 2) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561
- 3) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. 2561
- 4) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. 2561
- 5) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กักกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561
- 6) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2561

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 81

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 114

7) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 พ.ศ. 2561

8) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 102 (9) พ.ศ. 2561

9) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 103 พ.ศ. 2561

2.3.3 องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยธุรการซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ที่มีอิสระในการบริหารบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอื่น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสาระสำคัญดังนี้

2.3.3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาซึ่งได้รับสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาเช่นเดียวกัน กับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยใช้กระบวนการสรรหาเช่นเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- 2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
- 3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

4) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคนเป็นกรรมการ

ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา⁵³

2.3.3.2 คุณสมบัติกรรมการ ป.ป.ช.

กรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีความรู้และไม่มีลักษณะต้องห้าม⁵⁴ ดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- 5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้⁵⁵

1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 - 206

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 202

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232

3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่า 10 ปี

2.3.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้⁵⁶

1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สิน

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้ กรรมการ ป.ป.ช. ยังมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ต่อประธานวุฒิสภา และหากพบว่ากรรมการ ป.ป.ช. บุคคลใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หรือแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิกล่าวหากรรมการบุคคลใด ในกรณีมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต่อประธานรัฐสภา⁵⁷

ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดกลไกเพื่อป้องกันให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงแสวงหาผลประโยชน์ที่มิชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด พร้อมเอกสารประกอบ นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการตรวจสอบและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การใช้อำนาจรัฐโดยกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

นั้น เป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

2.3.3.4 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 141 และ 142 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการ⁵⁸ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้⁵⁹

1) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น

2) อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ

3) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรวบรวม วิเคราะห์ ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบและอันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส ตามกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามมาตรา 33

6) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือภาคเอกชนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁵⁸ เลขาธิการ หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

⁵⁹ จาก อำนาจหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช., โดย สำนักงานงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2562, สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191124165113148/20191124165833?>

7) จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุผู้รับผิดชอบและความคืบหน้าของการดำเนินการของแต่ละเรื่อง เพื่อกรรมการจะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

8) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และตามที่กฎหมายบัญญัติและได้มีประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2561

2.4 คดีตัวอย่างการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

2.4.1 คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อท 46/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อท 9/2565

กรณีกล่าวหา นาง อ. เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี (ระดับ 4-5) ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน เบิกจ่ายเงิน ฝากเงิน เก็บรักษาเงิน และนำส่งเงิน ได้รับเงินค่าธรรมเนียม เก็บขยะมูลฝอย ค่าภาษีโรงเรียนและที่ดิน ค่าภาษีป้าย ค่าภาษีบำรุงท้องที่ ค่าขายแบบแปลน ค่าหักภาษี ณ ที่จ่าย เงินประกันสัญญา ค่าสมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและค่าธรรมเนียมตรวจแบบแปลน ค่าธรรมเนียมการพนันเพิ่ม รับคืนเงินยืมโครงการเศรษฐกิจชุมชน รับคืนเงินยืมสะสม - เงินส่งเสริมอาชีพปลูกข้าวโพด ซึ่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล แล้วไม่นำส่ง หรือเก็บรักษาไว้ในตู้নিরภัย หรือนำฝากธนาคาร ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม แต่กลับเบียดบังเงินดังกล่าวไปเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต ศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 5 ได้มีคำพิพากษาให้จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 การกระทำของจำเลยเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 91 จำเลยกระทำความผิด 66 กระทง รวมจำคุก 132 ปี 396 เดือน แต่เมื่อรวมโทษจำคุกทุกกระทง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 (3) แล้ว ให้คงจำคุกจำเลยมีกำหนด 50 ปี และให้จำเลยคืนหรือชดใช้เงินที่ยืมไม่คืน จำนวน 1,389,252.50 บาท แก่ผู้เสียหาย

2.4.2 คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อท 50/2565 คดีหมายเลขแดงที่ อท 149/2565

กรณีกล่าวหา นาย ง. ดำรงตำแหน่งนักวิชาการจัดเก็บรายได้ชำนาญการ มีหน้าที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และรายได้อื่น รวมทั้งมีหน้าที่ออกใบเสร็จรับเงิน โดยประทับตราเทศบาล ม มอบให้แก่ผู้ชำระเงิน แต่อาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่ เบียดบังเอาเงินที่ตนเองมีหน้าที่จัดการหรือรักษาเงินดังกล่าว ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยทุจริตถึง 7 ครั้ง รวมเป็นเงิน 213,035 บาท เป็นการกระทำที่ขาดจิตสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบของการเป็นข้าราชการ พิกษาให้ลงโทษจำคุก ให้จำเลยมีความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 การกระทำของจำเลยเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 91 จำเลยกระทำความผิด 7 กระทง รวมจำคุก 14 ปี 42 เดือน ไม่รอกการลงโทษ และให้จำเลยคืนเงินจำนวน 213,035 บาท ให้แก่เทศบาล ม

2.4.3 คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อท 115/2564 คดีหมายเลขแดงที่ อท 154/2564

กรณีกล่าวหา นาย ส. ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล บ จำเลยที่ 1 มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบดูแลข้าราชการประจำ ให้เป็นไปตามนโยบายและตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ นาย ก อบต. มอบหมาย และในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่นายก อบต. บ มีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ อบต. บ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งซื้อหรือสั่งจ้างและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับพัสดุ มีอำนาจการรับเงิน การจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ อบต. บ นาย ส. ปลัด อบต. บ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ในการจัดซื้อกระจกนุนพร้อมติดตั้ง จำเลยที่ 2 เป็นเจ้าของร้าน จ ประกอบพาณิชย์กิจ ขายวัสดุทางการศึกษา อุปกรณ์จราจร และสินค้าอื่น ๆ รวมทั้งกระจกนุนสำหรับใช้ติดตั้งตรงทางแยกที่มีสิ่งกีดขวางการมองเห็นของผู้ใช้รถใช้ถนนหรือทางคดเคี้ยว เป็นครุภัณฑ์ที่ทาง อบต. บ ได้จัดซื้อในครั้งนี้

2.4.4 คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อท 37/2563 กรณีกล่าวหา นาง ร. ลูกจ้างชั่วคราว

ตำแหน่ง เจ้าพนักงานประกันสังคม สังกัด ฝ่ายการเงิน กองคลัง สำนักงานประกันสังคม อาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่ในการตรวจสอบและรวบรวมเอกสารประกอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ทำการปลอมเอกสารประกอบการเบิกจ่ายพยาบาลของข้าราชการที่มาใช้สิทธิเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ และได้เบียดบังเงินรักษาค่าพยาบาลในส่วนที่ตนได้ปลอมเอกสารขึ้นไปโดยทุจริตโดยได้กระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระ จำนวน 19 กรรม รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 486,000 บาท ศาลพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายอาญา จำเลยรับสารภาพ ลดโทษให้ กระทั่งลงทัณฑ์จำคุก 13 ปี 6 เดือน และชดใช้เงินจำนวน 486,000 บาท

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีระบบการแสดงผลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันพบว่ายังมีบุคคลที่จงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ รวมทั้งระบบการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปรากฏบัญชีค้างตรวจสอบอยู่จำนวนมาก ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น บทความวิจัยจึงได้นำเสนอผลการศึกษาระบบตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ผลการศึกษาพบว่า เพื่อให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพ ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและใช้ระบบตรวจสอบเมื่อมีข้อสงสัยและในกรณีตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูง โดยใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศมาช่วยในกระบวนการยื่นและกระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและมีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶⁰

⁶⁰ จาก การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน, โดย พัชรวรรณ นุชประยูร และอมรรัตน์ กุลสุจริต, 2561, วารสารนิติศาสตร์, 47(3), น. 647-648.

การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁶¹ การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ จำเป็นต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพิเศษ หากถูกตรวจสอบได้ง่ายเกินไปย่อมถูกลั่นแกล้งได้ง่ายและทำให้องค์กรสิ้นคลอน หากถูกตรวจสอบยากเกินไปย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ และหลักกรรมภิบาลว่าด้วยการโปร่งใสและตรวจสอบได้ของผู้ใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรพิเศษ นั้นย่อมสมควรถูกตรวจสอบโดยองค์กรที่มีความเป็นกลางและน่าเชื่อถือมากกว่าหรือเท่าเทียมกัน แม้วุฒิสภาจะถือเป็นสภาสูง แต่ถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองจึงจำเป็นต้องวางระบบการตรวจสอบที่เป็นกลาง เพื่อถ่วงดุลกันและกันให้มากขึ้น อีกทั้ง ยัง ต้องระมัดระวังเรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: ศึกษากรณีทรัพย์สินจากการยืม⁶² จากการศึกษาพบว่า หลักการตีความขึ้นกับประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องคำนึงถึงนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เจเนนใจทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ การกำหนดการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการตรวจสอบให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หลักกฎหมายที่กล่าว ว่าสังหาริมทรัพย์เป็นสิ่งซึ่งไม่มีสิทธิติดไปกับตัวทรัพย์ ทำให้ผู้ครอบครองอาจใช้สิทธิได้เทียบผู้มีกรรมสิทธิ์ผู้ยืมแม้จะไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่สามารถสันนิษฐานว่าเป็นเจ้าของได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 จึงถือทรัพย์สินที่ได้จากการยืมเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินได้ทางหนึ่ง บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการทรัพย์สินอื่นและหนี้สินอื่น ขาดลักษณะบทกวาด

⁶¹ จาก การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (วิชานันทน์), โดย สกฤตกานต์ หนองหาร, 2561, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2561 โดย สกฤตกานต์ หนองหาร.

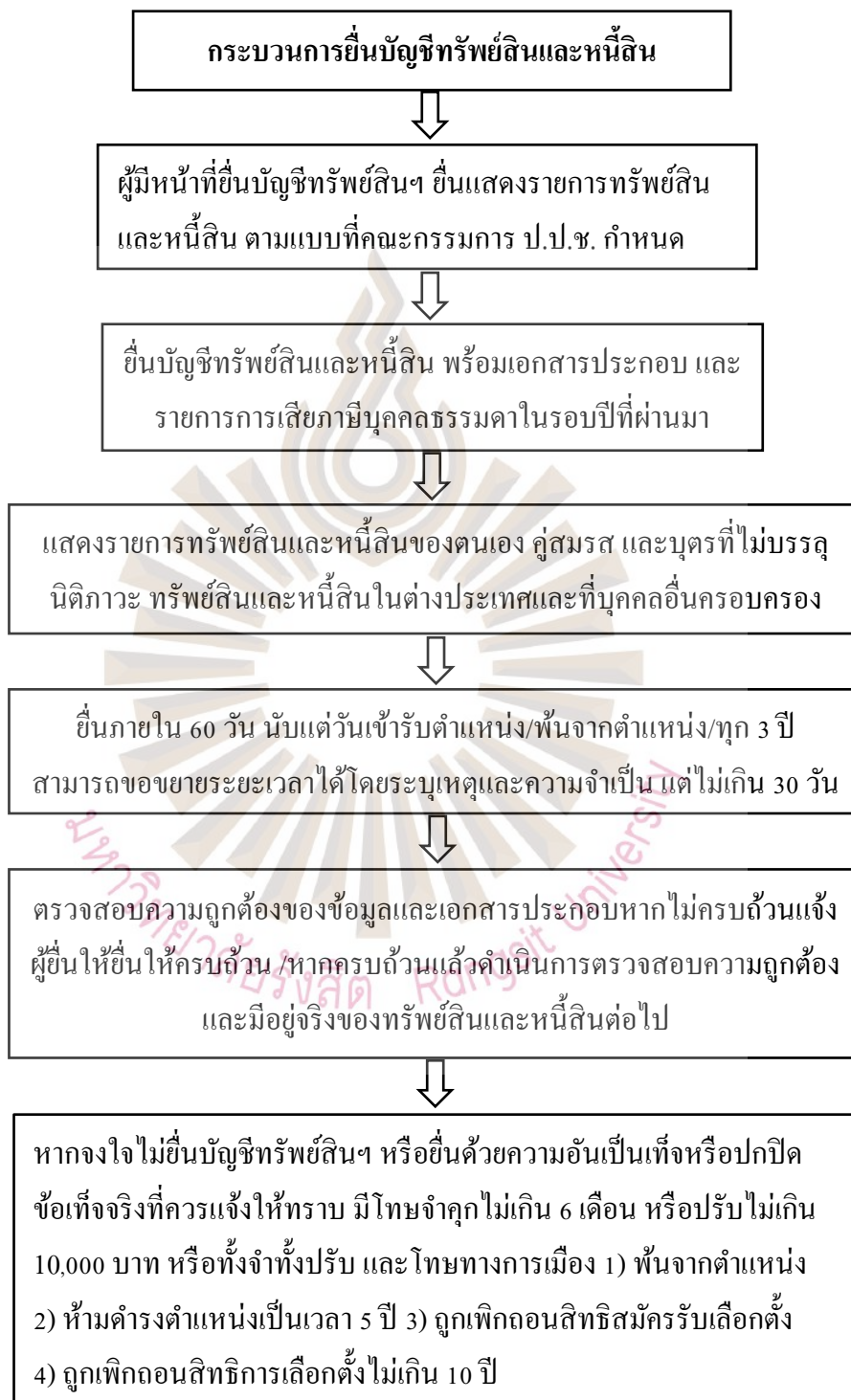
⁶² จาก การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: ศึกษากรณีทรัพย์สินจากการยืม (วิชานันทน์), โดย ไผ่กรุง เทียนคำ, 2564, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2564 โดย ไผ่กรุง เทียนคำ.

(Sweeping Clause) ทำให้หนังสือที่ได้จากการยึดไม่สามารถระบุไว้ในบัญชีได้ รวมทั้ง ความลักลั่น การจำกัดการตรวจสอบที่ควรแก้ไขกฎหมายให้เสมอกัน

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561⁶³ จากการศึกษาในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อป้องกันการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการ และได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบของการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นการร่วมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐระหว่างประชาชนกับรัฐ แต่ในตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญรองมาจากตำแหน่งนายก มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการบริหารงานให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ภารกิจและอำนาจหน้าที่ แต่การกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินยังไม่ได้กำหนดตำแหน่งรองนายกฯ ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ประเด็นที่สอง การกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง เพื่อเป็นการป้องกันหรือกีดกันบุคคลในการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นการป้องกันการทุจริต ซึ่งการกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ไม่อาจทราบได้ว่าระหว่างดำรงตำแหน่งบุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินได้อะไรมาบ้าง จากบุคคลใด ยังไม่สามารถป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นที่สามเกี่ยวกับการกำหนดโทษของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ยังพบว่ามีกรณีไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยความ

⁶³ จาก การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (สารนิพนธ์), โดย พรทิพย์ ชูศรี, 2561, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ลิขสิทธิ์ 2561 โดย พรทิพย์ ชูศรี.

อันเป็จเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ แสดงให้เห็นว่าโทษที่กำหนดไว้ไม่สามารถทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมาย



รูปที่ 2.1 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

ที่มา: ผู้แต่ง, 2566

บทที่ 3

การเปรียบเทียบมาตรการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกฎหมายต่างประเทศ

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย ถือเป็นอีกหนึ่งกลไกซึ่งถูกสร้างขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการวิจัยเรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาถึงกลไกการส่งเสริมการป้องกันการทุจริตของประเทศไทย ซึ่งอาศัยความร่วมมือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ดังนั้นในการศึกษาเปรียบเทียบกลไกการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รูปแบบรายการ กรอบระยะเวลา สภาพบังคับ รวมถึงองค์กรที่มีหน้าที่รวบรวมและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ มีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความจำเป็นของแต่ละประเทศ อาทิเช่น สภาพแวดล้อม สถานการณ์ เศรษฐกิจ สังคมและปัจจัยทางการเมือง โดยจะทำการเปรียบเทียบศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ดังนี้

- 3.1 ประเทศจอร์เจีย
- 3.2 ประเทศสิงคโปร์
- 3.3 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

3.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศจอร์เจีย

3.1.1 ที่มาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในปี พ.ศ. 2546 หลังเกิดเหตุการณ์การปฏิวัติดอกกุหลาบ (Rose Revolution)⁶⁴ ผู้นำฝ่ายค้านและประชาชนชาวจอร์เจียนับหมื่นคน ได้มีการประท้วงและเข้ากดดันให้ประธานาธิบดี

⁶⁴ จาก *บทเรียนการสร้างชาติจอร์เจีย : มือปราบคอร์รัปชันที่เก่งที่สุดในโลก*, โดย เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2562, สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/162047453807939/photos/a.170241796321838/2498914976787830/?type=3/>

Eduard Shevardnadze ลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ เนื่องจากในสมัยนั้น สาธารณรัฐจอร์เจียเกิดการทุจริต ซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งในทวีปยุโรปฝั่งทางตะวันออกที่มีการทุจริตสูงสุด หลังจากมีการเลือกตั้งใหม่ และ Mikhail Saakashvili ได้ชนะการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี โดยได้ปฏิญาณตน และแถลงนโยบาย ซึ่งนโยบายหลักของรัฐบาล คือ การเร่งรีบแก้ไขปัญหาการทุจริต รวมถึงการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ โดยการหามาตรการทางกฎหมาย และได้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบและแผนการปฏิบัติ รวมถึงการเพิ่มอำนาจองค์กรที่เข้ามาดูแลและตรวจสอบปัญหาการทุจริต อีกทั้งได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ⁶⁵ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต และยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและครอบครัว โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของภาครัฐ เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินในระหว่างดำรงตำแหน่ง เพื่อความโปร่งใส

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐ ไม่สามารถเข้าถึงการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินได้ รวมถึงระบบการจัดเก็บข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ยังมีความบกพร่อง และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้⁶⁶

ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2543 สำนักงานข้าราชการพลเรือนของสาธารณรัฐจอร์เจีย ได้นำวิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผ่านระบบออนไลน์มาใช้เป็นครั้งแรก ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลรายการทรัพย์สินและนำข้อมูลรายการทรัพย์สินที่เปิดเผยสู่สาธารณชนไปตรวจสอบได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและได้รับความโปร่งใสจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

⁶⁵ จาก รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (น. 37), โดย พัชรวรรณ นุชประยูร, อมรรัตน์ กุลสุจริต, กวินา กิจกำแหง, บรรเจิด สิงคะเนติ, กันทร สมุทวณิชและอรศิริ รังรักษ์ศิริวรรณ, 2561, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

⁶⁶ จาก พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65*, (น.38)

สาธารณรัฐจอร์เจียได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ได้แก่⁶⁷

1) กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการ (Law of Georgia on Civil Service) ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการและแนวทางปฏิบัติของการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ และการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปฏิบัติหรือวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการแสดงรายได้ การมีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึง ประเภทของทรัพย์สินที่จะต้องยื่นรายงาน รวมทั้งกำหนดบทบาทของสำนักงานข้าราชการพลเมืองในการรวบรวมและควบคุมดูแลการยื่นแบบแสดงทรัพย์สิน

2) กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ (Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service) โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวมี 2 ประการ ได้แก่

2.1) การกำหนดหลักการเบื้องต้นในการป้องกันและการขจัดปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำการทุจริต

2.2) กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลรายการทรัพย์สินของนักการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยได้กำหนดรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลของบุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นทรัพย์สิน ระยะเวลาในการยื่นทรัพย์สิน การกำหนดทรัพย์สินที่จะต้องเปิดเผย และบทลงโทษในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินฝ่าฝืนและเปิดเผยทรัพย์สิน ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil service Bureau) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการยื่นบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน มีบทบาทที่สำคัญอยู่สองประการ

1) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของสาธารณรัฐจอร์เจีย และ
2) ดูแลเกี่ยวกับการยื่นแสดงทรัพย์สินและการตรวจสอบข้อมูลบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง⁶⁸ ซึ่งกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับ

⁶⁷ จาก พัชรพรรณ นุชประยูร และคณะ, *อ่างแล้วจึงอรรถที่ 65*, (น.40-41)

⁶⁸ จาก พัชรพรรณ นุชประยูร และคณะ, *อ่างแล้วจึงอรรถที่ 65*, (น.43)

ราชการ และกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนไว้อย่างชัดเจน⁶⁹

ต่อมาปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลสาธารณรัฐจอร์เจีย ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ (Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service) ซึ่งได้เพิ่มเติมให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีอำนาจในการตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องของข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน และได้กำหนดขอบเขตในการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยให้มีการการสุ่มตรวจบัญชีทรัพย์สินที่มีการยื่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน จะคัดเลือกจากบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ในทศวรรษที่ผ่านมา จะพิจารณาจากเหตุปัจจัยพิเศษ ได้แก่ ความเสี่ยงของการทุจริต การที่รับผลประโยชน์ของรัฐเป็นจำนวนมาก หรือบุคคลที่มีการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน ในทุกต้นปีปฏิทิน สำนักงานข้าราชการพลเรือนจะสุ่มตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินจากบัญชีทั้งหมด ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ จำนวนที่ถูกคัดเลือกตรวจสอบจากเหตุพิเศษจะไม่เกิน 5% ของบัญชีทรัพย์สินทั้งหมดของแต่ละกรณี โดยผลการสุ่มตรวจสอบจะต้องเป็นความลับของราชการ และจะประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปในทุกสิ้นปีปฏิทิน⁷⁰

3.1.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตหน่วยงานของรัฐ ได้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน⁷¹ ดังนี้

- 1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 3) สมาชิกผู้แทนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐอับฮาเซียและสาธารณรัฐซึ่งปกครองตนเองของอัครา

ตนเองของอัครา

⁶⁹ จาก พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65*, (น.44)

⁷⁰ จาก พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65*, (น.45)

⁷¹ Law of Georgia on The Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 2.

- 4) ผู้นำรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอับฮายเซีย และสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัชจารา
- 5) นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี
- 6) รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการประจำกระทรวงต่าง ๆ
- 7) รัฐมนตรีช่วยว่าการแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียและรองรัฐมนตรี
- 8) รัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐอับฮายเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัชจารา
- 9) ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการประจำสำนักงานเลขาธิการแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย
- 10) ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการประจำสำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีและ
ตำแหน่งผู้ช่วย
- 11) ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยประธานาธิบดีแห่งรัฐด้านความมั่นคงแห่งชาติ
- 12) ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี ด้านความมั่นคงแห่งรัฐ รวมถึงผู้ดำรง
ตำแหน่งในสภาความมั่นคง
- 13) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำกระทรวงและตำแหน่ง
เทียบเท่า
- 14) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำกระทรวงต่างประเทศและ
ตำแหน่งเทียบเท่า
- 15) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสำนักเลขาธิการแห่ง
รัฐบาล
- 16) ผู้ตรวจการแผ่นดินและตำแหน่งเทียบเท่า
- 17) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะชั้นสูงประจำสำนักงานเลขาธิการแห่ง
ประธานาธิบดี
- 18) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะชั้นสูงประจำรัฐสภาและผู้อำนวยการ รวมถึง
ตำแหน่งเทียบเท่า
- 19) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะชั้นสูงประจำสภาความมั่นคงแห่งชาติและ
ตำแหน่งเทียบเท่า
- 20) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะชั้นสูงประจำสภาความมั่นคงแห่งรัฐและ
ตำแหน่งเทียบเท่า
- 21) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อยแห่งรัฐบาลและตำแหน่งเทียบเท่า
- 22) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อยแห่งสาธารณรัฐอับฮายเซียและ
สาธารณรัฐปกครองตนเองของอัชจารา

23) ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กรมหาชน ที่มีการแต่งตั้งตามกฎหมายมหาชน ยกเว้นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การศึกษา วิทยาศาสตร์ งานวิจัย กีฬาและกิจกรรมทางศาสนา รวมถึงพรรคการเมือง

24) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงาน ผู้อำนวยการประจำกระทรวงและกรม หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการประจำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

25) ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานด้านความมั่นคง และตำแหน่งรองตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานย่อยในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ

26) ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของเจ้าหน้าที่ ด้านภาษีของหน่วยงานรัฐ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

27) หัวหน้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงสมาชิกสภาผู้ตรวจสอบแห่งชาติ อธิบดีกรม ตำแหน่งที่เทียบเท่าผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี รวมถึงหัวหน้าคณะทำงานแห่งรัฐบาลสาธารณรัฐอาหรับเอมิเรตส์และสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัครา

28) ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งชาติ

29) สมาชิกประจำคณะที่ปรึกษาประธานาธิบดี

30) สมาชิกสภาชั้นสูงของรัฐด้านยุติธรรม

31) สมาชิกสภานิติบัญญัติ

32) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงรองประธานกรรมการและผู้ช่วยกรรมการการเลือกตั้ง

33) ตำแหน่งผู้จัดการด้านทรัพย์สินแห่งชาติ รวมถึงตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ

34) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งเทียบเท่านายกเทศมนตรีในท้องถิ่น

35) ผู้พิพากษา

36) อัยการ รวมถึงอัยการแห่งสาธารณรัฐอาหรับเอมิเรตส์และสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัครา

37) บุคคลที่ถูกแต่งตั้งคัดเลือก และรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย

38) ผู้อำนวยการองค์กรที่ปรึกษากฎหมาย

39) ผู้ตรวจสอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวและตำแหน่งรองผู้ตรวจสอบ

40) ตำแหน่งสูงสุดขององค์กรภายใต้กฎหมายมหาชน และรองตำแหน่งสูงสุดขององค์กร

41) ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล รวมถึงตำแหน่งรองสูงสุดขององค์กรด้วย

42) ตำแหน่งสูงสุดของกิจการซึ่งรัฐถือครองหุ้น ในสัดส่วนหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ และให้รวมถึงบริษัทในเครือด้วย

3.1.3 รูปแบบในการแสดงรายการทรัพย์สิน

ผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องแสดงรายละเอียดข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้⁷²

1) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัว ได้แก่ ชื่อ-นามสกุล เลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่อันเป็นการถาวร หมายเลขโทรศัพท์และอีเมลล์ที่ติดต่อได้

2) รายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน ตำแหน่งที่ปฏิบัติงาน รวมถึงที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ของสถานที่ทำงาน

3) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลของสมาชิกในครอบครัว ได้แก่ ชื่อ-นามสกุล เลขบัตรประจำตัวประชาชน สถานที่เกิด และความสัมพันธ์

4) รายละเอียดเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์และโฉนดที่ดิน พร้อมทั้งระบุขนาดพื้นที่และตำแหน่งของที่อยู่

5) รายละเอียดเกี่ยวกับการซื้อสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกิน 10,000 GEL (จอร์เจียลารี)⁷³ หรือประมาณ 126,071 บาท ต่อขึ้น (ยกเว้น หลักทรัพย์และกองทุนที่ถือครอง) ที่อยู่ความครอบครองของผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และของบุคคลในครอบครัว โดยให้รายงานวันที่ซื้อสังหาริมทรัพย์ รูปแบบการซื้อขายและราคา

6) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลหลักทรัพย์ โดยของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สิน หรือสมาชิกในครอบครัว โดยให้ระบุชนิดของหลักทรัพย์ ราคาที่ชำระแล้ว มูลค่าและจำนวนที่ถือครองหลักทรัพย์

⁷² Law of Georgia on The Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 15.

⁷³ 1 GEL (จอร์เจียลารี) = 12.60 บาท

7) รายละเอียดเกี่ยวกับเงินฝากและบัญชีเงินฝากที่เปิดไว้กับธนาคารทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงบัญชีเงินฝากของสมาชิกในครอบครัว โดยให้ระบุหมายเลขบัญชีและจำนวนเงินในธนาคาร

8) รายละเอียดเกี่ยวกับเงินสด จำนวนมากกว่า 4,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 50,445 บาท โดยให้นับรวมกับสมาชิกในครอบครัวด้วย

9) รายงานความเกี่ยวข้องกั่บกิจการของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและของสมาชิกในครอบครัว ทั้งในและต่างประเทศ โดยให้ระบุรูปแบบของกิจการ ชื่อและที่อยู่ในการจดทะเบียนวันที่จดทะเบียนและรายได้จากกิจการ

10) รายได้อื่น ๆ ที่ได้จากการทำงานนอกเหนืองานประจำ ในบริษัทของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและสมาชิกในครอบครัว โดยระบุแหล่งเงินได้ ตำแหน่งหน้าที่ รายละเอียดและสถานที่ของงาน

11) สัญญาทางกฎหมายที่ผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและสมาชิกในครอบครัวได้ผูกพันที่สร้างขึ้นทั้งในและต่างประเทศ มีมูลค่าเกิน 3,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 37,812 บาท

12) การรับของขวัญที่มีมูลค่า เกินกว่า 500 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 6,300 บาท ที่ผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและสมาชิกในครอบครัวได้รับระหว่างในระยะเวลาที่กำหนด แสดงรายการทรัพย์สิน โดยให้ระบุชื่อผู้ให้ ความสัมพันธ์ ชนิดของขวัญและราคา

13) รายได้อื่นนอกจากที่ระบุมาข้างต้น ที่มีมูลค่ามากกว่า 15,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 189,183 บาท

ผู้มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สิน ต้องแสดงทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้⁷⁴

1) กรณีเข้ารับราชการหรือรับตำแหน่งใหม่

กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยื่นแสดงทรัพย์สินภายในเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือรับราชการ ทั้งนี้ หากได้รับการแต่งตั้งเป็นการชั่วคราวเนื่องจากตำแหน่งเดิมว่างลง และอยู่ในระหว่างการจัดสรร หากดำรงตำแหน่งแทนนั้นไม่เกิน 2 เดือน บุคคลดังกล่าวไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน

⁷⁴ Law of Georgia on The Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 14.

- 2) กรณีสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ
บุคคลที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภา ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในหนึ่งสัปดาห์นับแต่วันสมัครแข่งขันในตำแหน่งนั้น
- 3) กรณีในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือรับราชการ
นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จะต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดทุกปี โดยให้ยื่นภายในเดือนเดียวกันกับที่ยื่นครั้งก่อน
- 4) กรณีพ้นจากตำแหน่ง
เมื่อนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงพ้นจากตำแหน่ง จะต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินภายใน 1 ปีนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง หากภายในปีเดียวกันถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน บุคคลนั้นต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีก

3.1.4 สภาพบังคับ⁷⁵

ตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการจัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ได้กำหนดบทลงโทษนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ฝ่าฝืนไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ภายในระยะเวลา 2 เดือน ตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีโทษปรับ 1,000 GEL หรือประมาณ 12,600 บาท โดยผู้ฝ่าฝืนจะต้องชำระค่าปรับภายในสองอาทิตย์ นับแต่วันที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีคำสั่งถึงที่สุดให้ชำระค่าปรับ และต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หากฝ่าฝืนไม่ชำระค่าปรับตามที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนแจ้ง บุคคลนั้นจะถูกดำเนินคดีอาญา และหากมีการชำระค่าปรับแล้วบุคคลดังกล่าว มีหน้าที่จะต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินด้วย

3.2 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสิงคโปร์

3.2.1 ที่มาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสิงคโปร์ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา โดยสภาเดียว มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายรัฐบาล แบ่งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้⁷⁶

⁷⁵ Law of Georgia on The Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 19.

- 1) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ
- 2) รัฐสภา ซึ่งเป็นแบบสภาเดี่ยว สมาชิกสภาจากการเลือกตั้ง และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี
- 3) ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลชั้นต้น และศาลฎีกา⁷⁷ อยู่ภายใต้ระบบสาธารณรัฐ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร มีรัฐบาลที่มาจากพรรคเดียว และเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก ต่อเนื่องทางการเมือง โดยมีรัฐบาลภายใต้การนำของพรรค People's Action Party (PAP)

ก่อนปี พ.ศ. 2502 ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการเป็นจำนวนมาก เหมือนกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย แต่ภายหลังจากที่พรรค People's Action Party (PAP) โดยนาย ลี กวน ยู ชนะการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การบริหารประเทศของรัฐบาล ลี กวน ยู ได้เปลี่ยนไปอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้ที่มีแนวความคิดให้ประเทศปราศจากการทุจริตและให้มีความอยู่รอดได้ ต้องการจะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแบบเด็ดขาด และได้มีการปฏิรูประบบการต่อต้านการทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้หมดไป โดยได้กำหนดประเด็นในการปฏิรูป ดังนี้

- 1) การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และมีความยืดหยุ่นในการนำมาปรับใช้ได้ตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป
- 2) การลงโทษผู้กระทำการทุจริต โดยเพียงพิสูจน์ว่ามีเจตนาส่อไปในทางทุจริต ไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานจำนวนมากมาประกอบการพิจารณา
- 3) ในการทุจริต ให้มีการลงโทษขั้นสูงสุดของกฎหมาย และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเงินที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน

มาตรการที่ทำให้มีการปฏิรูปนั้น ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในรัฐบาลของ ลี กวน ยู ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อีกทั้ง ได้มีการเพิ่มค่าตอบแทนจำนวนมากให้กับข้าราชการ เพื่อเป็นการจูงใจในการปฏิบัติงาน และเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ เพื่อมิให้ราชการกระทำ

⁷⁶ จาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์, โดย บุญเรือน เนียมปาน, วารสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 2562, 1(1), น. 23-25.

⁷⁷ จาก สาธารณรัฐสิงคโปร์, โดย กระทรวงการต่างประเทศ, 2555, สืบค้นจาก

การทุจริต เป็นคัดกรองบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นมาตรการการป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่ง และต่อมาทำให้ข้าราชการของประเทศสิงคโปร์ ได้เงินเดือนสูงขึ้น โดยใช้ระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี ในการปฏิรูปเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้ประชาชนมั่นใจในตัว ของรัฐบาล และในการเลือกตั้งการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเป็นประเด็นหลักที่ทำให้รัฐบาลชนะ การเลือกตั้ง จึงทำให้ประเทศสิงคโปร์แทบจะไม่มีเรื่องการทุจริต ซึ่งปรากฏจากผลการสำรวจดัชนี ชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ (ค่า CPI) ปี ค.ศ. 2022 ประเทศสิงคโปร์มีค่า การคอร์รัปชันน้อยที่สุดเป็นอันดับ 1 ของอาเซียน และอยู่ลำดับ 5 ของโลก แสดงให้เห็นถึง ความสามารถในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในหลาย ๆ ด้าน⁷⁸

ประเทศสิงคโปร์มีหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ หน่วยงาน สืบสวนการประพฤติทุจริต⁷⁹ (The Corruption Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) ก่อตั้ง ขึ้นในปี ค.ศ. 1952 มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจการ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งประเทศสิงคโปร์ มีสำนักงาน CPIB เพียงแห่งเดียว ทำหน้าที่เฉพาะการต่อต้านทุจริตเท่านั้น และมีฐานะเป็นองค์กร อิสระ มีอำนาจหน้าที่ตาม The Prevention of Corruption Act⁸⁰ ดังนี้

- 1) การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต
- 2) การสืบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ
- 3) การตรวจสอบกระบวนการทุจริตในภาครัฐ เพื่อป้องกันการทุจริต และมี

อำนาจในการสอบสวนตามกฎหมายการป้องกันการทุจริต ตามมาตรา 241⁸¹ เนื่องจาก ในช่วงปี ค.ศ. 1940-1950 ประเทศสิงคโปร์ได้ประสบปัญหาของตำรวจ ซึ่งขณะนั้นการปราบปราม การทุจริตขึ้นตรงต่อหน่วยงานต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Branch หรือ ACB) ซึ่งเป็น หน่วยงานขนาดเล็กและมีกองกำลังไม่มากพอในการป้องกันการทุจริต จึงได้ยืมกำลังพล

⁷⁸ จาก *สำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันในอาเซียนจากค่า CPI 2022 กับสถานการณ์ Treading Water on Anti-Corruption* (น.1-2), โดย ไทยพับลิก้า, 2566, สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2023/02/hesse004-116-cpi2022/>

⁷⁹ จาก *การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของสิงคโปร์* (น. 3), โดย ธูกร จุลินทร, 2557, สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=28236

⁸⁰ จาก *กฎหมายการป้องกันและปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ The Prevention of Corruption Act 1988*, สืบค้นจาก <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1558/1/A1988-49.pdf>

⁸¹ Prevention of Corruption Act 1988. Chapter 241

จากหน่วยงานตำรวจมาทำงาน แต่ตำรวจนั้นได้กระทำทุจริต ประเทศสิงคโปร์จึงมีความจำเป็นในการที่หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

สำหรับมาตรการในการป้องกันการทุจริต ที่หน่วยงาน CPIB ได้วางมาตรการไว้หลายด้านในการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะในหน่วยงานของภาครัฐ ได้แก่⁸²

1) ปรับปรุงแก้ไขวิธีการทำงานและกระบวนการทำงานที่ซับซ้อน เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการทำงาน เช่น ในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ให้บุคคล เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากกระบวนการทำงาน โดยเร่งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่มีการเรียกรับสินบนกับผู้ให้สินบน

2) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้องแจ้งการมีหนี้สินปีละครั้ง

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับต้องแจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้ง การลงทุนในบริษัทเอกชน รวมถึง ทรัพย์สินและการลงทุนต่าง ๆ ของคู่สมรสและบุตร โดยต้องแจ้งเมื่อเข้ารับตำแหน่งครั้งแรก และต่อเนื่องมาทุก ๆ ปี หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รายใดมีทรัพย์สินมากผิดปกติ นอกเหนือจากการได้รับเงินเดือน ต้องชี้แจงที่มาของรายได้นั้นทั้งหมด และหากผู้นั้นมีหุ้นอยู่ในบริษัทเอกชน ต้องขอให้สละความเป็นเจ้าของ เพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)

4) การไม่รับของขวัญ จากประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ทั้งในรูปของเงิน และสิ่งของ และหากมีการรับมอบของที่ระลึกในการเข้าเยี่ยมหัวหน้าหน่วยงาน ของที่ระลึกนั้นจะต้องมีการตีราคาให้กับ Accountant-General

3.2.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ในประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี Code Conduct for Ministers ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 1954 และได้มีการแก้ไขเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และการจัดการเรื่องส่วนตัวของรัฐมนตรี รวมถึงเกณฑ์ในการรับของขวัญ โดยมีเหตุผลว่า ตำแหน่งรัฐมนตรีผู้ดำเนินการตามนโยบายในการบริหารประเทศนั้น ต้องได้รับความเชื่อมั่นและมั่นใจจากประชาชน

⁸² จาก รายงานการวิจัย เรื่อง การฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติ (น. 32), โดย ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2548, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ในการประพฤติตนในการที่เป็นแบบอย่าง ต้องไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือ รัฐบาล ดังนั้น รัฐมนตรีทุกคนจึงถูกคาดหวังว่าจะประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของตนที่ได้อยู่ตลอด มีความ รับผิดชอบ ซื่อสัตย์ ซื่อตรง และปฏิบัติหน้าที่ด้วยหลักคุณธรรม ทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ มากที่สุด และให้เป็นไปตามมาตรฐานในประมวลจริยธรรม หากฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ข้อบังคับ รัฐมนตรีจะต้องได้รับบทลงโทษ คือ ให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของประเทศสิงคโปร์ไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบ กรอบระยะเวลา รวมถึงสภาพความรับผิดชอบ เมื่อรัฐมนตรีนั้นพ้นจากตำแหน่ง ประมวลจริยธรรมนี้ยังระบุว่าหลักเกณฑ์ตามประมวลจริยธรรม ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น หากรัฐมนตรีฝ่าฝืนไม่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สิน ประมวล กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีโทษสภาพบังคับ อย่างไรก็ตาม การรับของขวัญ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ เข้มงวด ที่ห้ามรัฐมนตรีรับของขวัญจากผู้ใด และยังกำหนดให้รัฐมนตรีมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อให้ แน่ว่า คู่สมรส บุตร และผู้ที่อยู่ในการดูแลของรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้ข้อผูกมัดที่ขัดแย้งต่อการ ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ เป็นการวางหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตจากการให้สินบนหรือ ผลประโยชน์ที่มาในรูปแบบของขวัญ อย่างไรก็ตามการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประมวล จริยธรรมนี้ ไม่มีสภาพบังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ในทางกลับกันการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ ดังกล่าวอาจทำให้รัฐมนตรีนั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งได้ แสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์ มีความเคร่งครัดกับมาตรฐานทางจริยธรรมของรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก

ตามพระราชบัญญัติการทุจริต (การยึดผลประโยชน์) พ.ศ. 2532 Corruption (Confiscation Of Benefits) Act 1989⁸³ มาตรา 5 การประเมินเอื้อประโยชน์ทุจริต

1) ภายใต้บังคับมาตรา 23 เพื่อวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

(ก) ผลประโยชน์ที่บุคคลใดได้รับจากการทุจริต ดังนี้

(1) ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ใด ๆ ในนั้นที่บุคคลถือ ครอบครอง ณ เวลาใด ๆ ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการเริ่มใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยเป็นทรัพย์สินหรือ ผลประโยชน์ที่ไม่สมส่วนกับแหล่งรายได้ที่ทราบและการถือครองซึ่งไม่สามารถอธิบายให้เป็นที่ พอใจของ ศาลน้อยลง

(2) ทรัพย์สินหรือดอกเบี้ยใด ๆ ดังกล่าว ซึ่งศาลจะนำมา พิจารณาในการกำหนดจำนวนเงินที่จะได้รับคืนภายใต้คำสั่งตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการ ป้องกันการทุจริต (มาตรา 241) ที่สั่งฟ้องบุคคลนั้น และ

⁸³ Corruption (Confiscation of Benefits) Act 1989. Section 23

(ข) มูลค่าของผลประโยชน์ที่เขาได้รับจากการทุจริตจะต้องเป็นมูลค่ารวมของทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่กล่าวถึงในวรรค (ก)

2) เพื่อประโยชน์ในการประเมินมูลค่าผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับจากการทุจริตในคดีที่เคยสั่งยึดทรัพย์หรือคำสั่งตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต ให้ศาลละเว้นจากบัญชีผลประโยชน์ใด ๆ ของการทุจริตที่แสดงต่อศาลเพื่อพิจารณาในการกำหนดจำนวนเงินที่จะได้รับคืนภายใต้คำสั่งนั้น

3.2.3 รูปแบบในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้

ตามประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี ได้กำหนดให้รัฐมนตรี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อประธานาธิบดี ผ่านนายกรัฐมนตรี⁸⁴ ดังนี้

- 1) ที่มาของรายได้ ที่ได้รับนอกจากเงินเดือนในตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา
- 2) ทรัพย์สิน รวมถึงทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมด ผลประโยชน์ของการปฏิบัติงานในวิชาชีพอื่น อสังหาริมทรัพย์
- 3) หนี้สินทางการเงินทั้งหมด รวมทั้งการจำนองและกู้ยืม
- 4) การรับของขวัญ

ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี ได้กำหนดให้รัฐมนตรี คู่สมรส บุตร และผู้ที่อยู่ในความปกครองของรัฐมนตรี ห้ามมิรับของกำนัล ที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรี รวมถึงผลประโยชน์ที่สามารถตีเป็นราคาได้ เช่น การอำนวยความสะดวก การเลี้ยงรับรอง สัมปทาน หรือบริการในลักษณะพิเศษ ใดๆก็ตาม รัฐมนตรีและสมาชิกในครอบครัวสามารถรับของขวัญ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 6.4 ของประมวลจริยธรรม ดังนี้

- 1) ของขวัญจากครอบครัวหรือเพื่อนในระดับของวิญญาณ
- 2) ของขวัญซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งรัฐมนตรี
- 3) ของขวัญที่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจในใจต่อการทำงานในตำแหน่งรัฐมนตรี เช่น ปฏิทินไดอารี่ของหน่วยงานหรือการต้อนรับ ดูแล ตามธรรมเนียมประเพณีโดยปกติ⁸⁵

⁸⁴ Code Conduct for Ministers, (1) Disclosure of Private Interest.

⁸⁵ Code of Conduct for Ministers, (6) Acceptance of Gifts and Services.

ทั้งนี้ รัฐมนตรีและสมาชิกในครอบครัวต้องไม่รับของขวัญที่มีผลต่อการทำงาน ในตำแหน่งหน้าที่ หากรับของขวัญนั้นแล้ว ให้รีบส่งคืนให้กับบุคคลที่ให้ของขวัญนั้นมา โดยไม่ชักช้า หากการคืนของขวัญนั้นเป็นการยาก ให้ส่งของขวัญนั้น แก่ปลัดกระทรวงของกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีผู้นั้นสังกัดอยู่ เว้นแต่ หากผู้รับต้องการที่จะเก็บของขวัญนั้นไว้ก็ให้ซื้อต่อจากรัฐบาล ในราคาซึ่งทางการจะเป็นผู้ประเมินราคา ทั้งนี้ หากมีมูลค่าต่ำกว่า 50 ดอลลาร์สิงคโปร์ ในกรณี ปลัดกระทรวงเห็นว่าของกำนันนั้น เป็นประโยชน์ในการทำงานของรัฐมนตรี เป็นประโยชน์ในทางราชการ รัฐมนตรีสามารถเก็บไว้โดยไม่ต้องมีการประเมินราคา อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนของขวัญระหว่างเยี่ยมชม หรือจากรัฐบาลต่างประเทศ ถือเป็นธรรมเนียมการปฏิบัติที่ยอมรับได้ แต่ไม่ควรรับของขวัญจากบุคคลซึ่งอาจทำให้รัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันที่ขัดแย้งกับตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น ของขวัญที่ได้รับในระหว่างการเยี่ยมชมดังกล่าว ควรส่งมอบให้ปลัดกระทรวงของรัฐมนตรี และหากประสงค์จะเก็บไว้ให้ต้องซื้อจากรัฐบาล โดยต้องมีการประเมินราคา โดยทางการ⁸⁶

3.2.4 สถาปัตยกรรม

ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรีกำหนดไว้ในส่วนท้ายของประมวลอย่างชัดเจน ว่าประมวลจริยธรรมนี้ไม่มีบทบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าว ไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาของศาล⁸⁷

การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดตาม The Prevention of Corruption Act หากผู้ใดเสนอ ยอมรับ หรือรับสินบน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และกรณีผู้ใดยอมรับ หรือรับสินบนเพื่อผู้อื่น จะมีความผิดเช่นเดียวกัน โดยถือว่า ผู้นั้นได้ยอมรับสินบนเพื่อตัวเอง และต้องได้รับโทษเหมือนกับผู้ที่ตนรับสินบนแทน และหากการ กระทำความผิดนั้น เกิดจากการทำสัญญาของหน่วยงานรัฐ หรือสมาชิกสภา หรือสมาชิกของ หน่วยงานภาครัฐ กระทำการทุจริต ต้องรับโทษจำคุกจะสูงถึง 7 ปี และนอกจากนี้แล้ว ศาลจะมี

⁸⁶ Code of Conduct for Ministers, ANNEX, notes on Acceptance of Gifts and Services.

⁸⁷ “This Code not have the force of law and therefore any issue concerning the compliance or non-compliance with it is not subject to review by any court or tribunal”, Last paragraph of the Code of Conduct for Ministers.

คำสั่งให้ผู้กระทำความผิดต้องคืนเงินสินบนดังกล่าว รวมทั้ง ทรัพย์สินใด ๆ ที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับโทษ ดังนี้

- 1) การปรับหรือการถูกกล่าวหาดำเนิน
- 2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 3) การถูกลดขั้นหรือตำแหน่ง
- 4) การให้พ้นจากตำแหน่งที่ปฏิบัติงานอยู่
- 5) การให้ออกจากราชการ
- 6) การถูกกีดกันไม่ให้ได้รับแต่งตั้งในการทำงานสาธารณะ⁸⁸

3.3 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

3.3.1 ที่มาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในช่วงระหว่าง ปี ค.ศ. 1960 – 1970 ฮ่องกงอยู่ในช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น รวมถึงการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือขยายตัวของอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการทุจริตเป็นวงกว้าง และเป็นการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการให้สินบนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีดังกล่าว ทำให้เกิดประชาชนจำนวนมากรวมตัวกันเพื่อประท้วง และเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ทำการทุจริต รัฐบาลฮ่องกงจึงหาทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

ใน ค.ศ. 1972 องค์กรตำรวจ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริต แต่ปรากฏว่าการทุจริตไม่ลดลง เนื่องจากตำรวจเองที่ทำให้เกิดเรื่องการทุจริตขึ้นเสียเอง โดยอาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่ ต่อมารัฐบาลฮ่องกงจึงได้จัดตั้งสำนักงานปราบปรามการทุจริตในหน้าที่ราชการ (Anti-Corruption Office หรือ ACO) โดยมีกรณี Peter Godber นายตำรวจระดับสูง โดยก่อนเกษียณในปี ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ได้มีเงินสะสมอย่างน้อย 4.3 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง⁸⁹ ประมาณ 19,103,127 บาท ในบัญชีธนาคารในต่างประเทศ สำนักงานต่อต้านการทุจริตของตำรวจตรวจสอบทรัพย์สิน พบว่า

⁸⁸ จาก ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 82*, (น.29)

⁸⁹ 1 ดอลลาร์ฮ่องกง = 4.44 บาท

นายปีเตอร์มีพฤติกรรมร้ายรวผิดปกติ จึงสั่งให้ชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ โดยก๊อดเบอร์ได้ดำเนินการให้ภรรยาของเขาออกจากอาณานิคมทันที จากนั้นได้หลบหนีไปต่างประเทศ ซึ่งการหลบหนีของนายปีเตอร์นั้น ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดเสียงโห่ร้องต่อสาธารณชนจำนวนมากเกี่ยวกับความซื่อสัตย์และคุณภาพของการสืบสวนด้วยตนเองของตำรวจ และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปความพยายามในการต่อต้านการทุจริตของรัฐบาล หลังจากนั้นปีเตอร์ก๊อดเบอร์ ถูกจับได้และส่งตัวกลับฮ่องกง เพื่อเข้ารับการพิจารณาคดีและลงโทษในการทุจริต⁹⁰

โดยในช่วงปี ค.ศ. 1974 มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ตามรัฐธรรมนูญแห่งฮ่องกง (The Basic Law) มาตรา 57 ที่กำหนดให้ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตที่ทำงานอย่างอิสระ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (The Independent Commission Against Corruption Ordinance) ที่กำหนดว่าคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต หรือ ICAC เป็นองค์กรอิสระ โดยไม่ขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐอื่น แต่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง⁹¹ นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐและข้าราชการ การป้องกันการทุจริต การติดสินบน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนจำนวนหลายฉบับ⁹² โดยเฉพาะระบบการแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐของฮ่องกง ซึ่งแบ่งออกเป็นสองช่วง กล่าวคือ ช่วงเริ่มแรกเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการร้ายผิดปกติและพฤติกรรมร้ายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาช่วงที่สองได้ มีการพัฒนาเป็นการตรวจสอบทรัพย์สินเฉพาะกรณี การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ซึ่งระบบนี้เป็นการดูแลข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มา ของรายได้ การมีสมาชิกภาพในคณะกรรมการมีกรรมสิทธิ์ในหุ้นและผลประโยชน์ทางการเงินอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจำแนกแยกแยะสถานการณ์ที่มีจะก่อให้เกิดความเสี่ยงจากกรณีการขัดกันของผลประโยชน์⁹³

⁹⁰ From *Independent Commission Against Corruption (Hong Kong)*, 2560, Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Commission_Against_Corruption_\(Hong_Kong\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Commission_Against_Corruption_(Hong_Kong))

⁹¹ จาก *ICAC กับการพัฒนาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฮ่องกง* (น.3), โดย กองป้องกันและตรวจสอบการทุจริตโดยมิชอบ, 2560, สืบค้นจาก http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html

⁹² จาก *สรุปผลการวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.* (น.78-79), โดย วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2550, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

⁹³ จาก พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, *อ้าวแล้วชิงอรรถที่ 65*, (น.67)

ระบบการแจ้งทรัพย์สิน (Asset Declaration System) ของฮ่องกงเป็นหน้าที่ของสำนักงานราชการพลเรือนในกรณีของข้าราชการพลเรือน และหน่วยงานภายในด้านจริยธรรมขององค์กรนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดในการเป็นหน่วยงานรับแจ้ง ซึ่งระบบนี้จะเน้นการตรวจสอบ ไปที่เรื่องการจัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ซึ่งถือว่าเป็นการทุจริตรูปแบบใหม่ เพราะมีลักษณะแตกต่างไปจากการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม ซึ่งมักจะไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมเหมือนกรณีทุจริตคอร์รัปชันทั่วไป โดยการจัดกันของผลประโยชน์นั้นเป็นความผิดที่ อาจเป็นพื้นฐานของการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสูงได้ นอกจากนี้ การที่ข้าราชการมีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมยังเป็นเรื่องที่ผิดต่อจริยธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อีกด้วย ดังนั้น ฮ่องกงจึงให้ความสำคัญกับระบบการแจ้งทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าว โดยเน้นที่การปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานมากกว่าที่ตัวข้าราชการสำหรับการตรวจสอบเรื่องพฤติกรรมร้ายแรงโดยมิชอบหรือร้ายแรงผิดปกตินั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) เมื่อ ICAC ได้รับแจ้งหรือได้รับรายงานข้อร้องเรียนว่าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่งมีพฤติกรรมดังกล่าวหรือไม่แจ้งข้อมูลทรัพย์สินของตน ซึ่งการไม่แจ้งนั้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำทุจริตคอร์รัปชันหรือเกี่ยวกับการกระทำหรือฉ้อโกงการกระทำในตำแหน่งของตน ICAC จะเริ่มกระบวนการสอบสวน (Investigation) โดยมีการตรวจสอบทรัพย์สิน และบัญชีต่าง ๆ อย่างละเอียดในขั้นตอนนี้เพื่อดูว่ามีการเปลี่ยนแปลงลักษณะ “Change in Wealth” ในลักษณะผิดปกติหรือไม่ หากตรวจสอบแล้วได้ความตามนั้นก็จะเป็นคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อดำเนินการทางอาญากับผู้กระทำความผิดต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกงนั้น มีหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญ (Basic Law) ประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน (Civil Service Code) ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code for Officials under the Political Appointment System) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (The Independent Commission Against Corruption ordinance หรือ ICAC) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (The Prevention Of Bribery Ordinance-POBO) และประกาศสำหรับราชการพลเรือนเรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดย ผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010 (The Acceptance of Advantages (Chief Executive's Permission))

ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของฮ่องกง ได้แก่ศาลฎีกา⁹⁴ (Court of Final Appeal) โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ว่าการฮ่องกง โดยผู้ว่าการฮ่องกงมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองต่อประธานศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) หากประธานศาลสูงสุดได้รับอนุญาตจากสภานิติบัญญัติก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสอบสวนผู้ว่าฮ่องกง ในกรณีพบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง (Serious Breach of Law) หรือมีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ (Dereliction of Duty)

3.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

3.3.2.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กฎหมายกำหนดให้แจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) หรือการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) มี 5 ประเภท⁹⁵ กล่าวคือ แบ่งเป็นสองประเภท

1) ข้าราชการพลเรือน

1.1) ข้าราชการพลเรือนตามประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน โดยประเภทที่หนึ่ง ปลัดกระทรวง 19 ตำแหน่งใน 12 กระทรวง

(1) ปลัดกระทรวงข้าราชการพลเรือน
(2) ปลัดกระทรวงพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการค้าอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อม

(3) ปลัดกระทรวงพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการสื่อสาร

(4) ปลัดกระทรวงรัฐธรรมนูญและกิจการแผ่นดินใหญ่

(5) ปลัดกระทรวงการพัฒนา ด้านผังเมืองและที่ดิน

(6) ปลัดกระทรวงพัฒนา ด้านโยธาธิการ

⁹⁴ From *The Court of Appeal under the Basic Law*, by Hong Kong Court of Final Appeal, Retrieved from

https://www.hkcfpa.hk/en/about/overview/basic_law

⁹⁵ จาก พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, *อั้งเล้งเชิงอรรถที่ 65*, (น.77-80)

การป้องกัน

- (7) ปลัดกระทรวงการศึกษา
- (8) ปลัดกระทรวงสิ่งแวดล้อมและผู้อำนวยการด้าน
- (9) ปลัดกระทรวงการคลัง ด้านบริการทางการเงิน
- (10) ปลัดกระทรวงการคลัง ด้านธนารักษ์
- (11) ปลัดกระทรวงอาหารและสุขภาพ ด้านอาหาร
- (12) ปลัดกระทรวงอาหารและสุขภาพ ด้านสุขภาพ
- (13) ปลัดกระทรวงกิจการภายใน
- (14) ปลัดกระทรวงนวัตกรรมและเทคโนโลยี
- (15) ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
- (16) ปลัดกระทรวงความมั่นคง
- (17) ปลัดกระทรวงคมนาคมและที่อยู่อาศัยด้านที่อยู่อาศัย
- (18) ปลัดกระทรวงคมนาคมและที่อยู่อาศัย ผู้อำนวยการ
- (19) ปลัดสำนักงานผู้ว่าการฮ่องกง

1.2) ข้าราชการระดับสูง (Principal Officials) ของรัฐบาลประเภท Tier I posts จำนวน 6 ตำแหน่ง ได้แก่

ทุจริต

- (1) เลขาธิการ ผู้บัญชาการคณะกรรมการอิสระต่อต้านการ
- (2) ผู้บัญชาการตำรวจฮ่องกง
- (3) ผู้อำนวยการตรวจสอบและตรวจเงินแผ่นดิน
- (4) เลขาธิการ ผู้บัญชาการศุลกากรและสรรพสามิต
- (5) ผู้อำนวยการตรวจคนเข้าเมือง
- (6) หัวหน้าหน่วยนโยบายกลาง

2) ข้าราชการทางการเมือง (Politically officials- PAO) ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง

3) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) ในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุด และในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการ

4) คณะผู้บริหาร (EXCO) ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกประเภทถาวรจำนวน 14 คน และประเภทไม่ถาวรจำนวน 15 คน รวมเป็น 29 คน

5) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 70 คน

3.3.3 รูปแบบในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) ข้าราชการทางการเมือง (Politically Appointed Officials-PAO) ผู้ว่าการชองกง (Chief Executive) คณะผู้บริหาร (ExCo) และสมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ดังนี้⁹⁶

1) ข้าราชการพลเรือน (Civil servants)

1.1) ข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts (ข้าราชการระดับสูงของรัฐบาล)

(1) การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม
ในลักษณะปกติ

ข้าราชการพลเรือน ต้องแสดงการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ตามที่กำหนดในกฎข้าราชการพลเรือน รวมถึงหลักทรัพย์ การซื้อขายล่วงหน้า และตัวเลือก รวมถึงส่วนที่เป็นของข้าราชการที่ผู้อื่นถือแทน โดยข้าราชการพลเรือนต้องแจ้งรายละเอียด ดังนี้

(1) สัดส่วนการถือหุ้น หรือผลประโยชน์ทางตรงหรือ
ทางอ้อมในบริษัทใด ๆ

(2) การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วนของ
บริษัทใด ๆ ทั้งที่ได้รับและไม่ได้รับค่าตอบแทน

(3) ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ตนครอบครอง

(4) รายละเอียดที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชน ถ้ามี

ทั้งนี้ ให้คู่สมรสแจ้งเกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะของงานที่ทำ และชื่อและ
นามสกุลของผู้จ้างงาน

(2) การแจ้งข้อมูลในกรณีพิเศษ

ข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาในเรื่องผลประโยชน์
ที่เกี่ยวข้องที่อาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับตำแหน่งหน้าที่ของตน

(3) การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์

ข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ต้องขออนุญาตในการรับประโยชน์ โดย
ทั้งที่เกี่ยวข้องในการเป็นส่วนตัว หรือเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศสำหรับ

⁹⁶ Police General Orders, Chapter 51.

ข้าราชการพลเรือน เรื่อง การอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าจ้างปี ค.ศ. 2010 และกฎของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะมีการบันทึกไว้โดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน

1.2) ข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts จะต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมและการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ในฮ่องกง เป็นประจำในทุก ๆ ปี และข้าราชการพลเรือนประเภท Tier II posts จะต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมและการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ในฮ่องกง เป็นประจำในทุก 2 ปี ทุก อีกทั้ง ในช่วงระหว่างนั้น หากมีการทำธุรกรรมใด ๆ ที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง⁹⁷ หรือประมาณ 9 แสนบาท ข้าราชการทั้ง 2 ประเภท จะต้องแจ้งการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau : CSB) ภายใน 7 วัน⁹⁸ ทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลใด ๆ เพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ตามที่หน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่กำหนด

2) ข้าราชการทางการเมือง (Politically appointed officials-PAO) การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์หรือการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม เป็นไปตามประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ตามระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code for Officials Under The Political Appointment System)

2.1) การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมในลักษณะปกติ

(1) สัดส่วนการถือหุ้น หรือผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใด ๆ

(2) การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่รับค่าตอบแทนและไม่รับค่าตอบแทน

(3) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตนครอบครอง

(4) รายละเอียดที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชน ถ้ามี

รวมไปถึงการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะงานและสาขาของงานที่ทำ และชื่อนามสกุลของผู้จ้างงานของคู่สมรส ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง จะต้องแจ้งข้อมูลการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมกรณีทำธุรกรรมเงินตรา จำนวนเท่ากับหรือมากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง หรือประมาณ 860,000 บาท

2.2) การแจ้งข้อมูลในกรณีพิเศษ

⁹⁷ 1 ดอลลาร์ฮ่องกง เท่ากับ 4.32 บาท

เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง ต้องแจ้งให้ผู้ว่าการฮ่องกงทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่ตนพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของตนเอง หรือคู่สมรส หรือของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ บุตรผู้เยาว์ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่อาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในราชการ

2.3) การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์

เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง เรือน มีหน้าที่ต้องขออนุญาตในการรับประโยชน์ โดยทั้งที่เกี่ยวข้องในการเป็นส่วนตัว หรือเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศสำหรับข้าราชการพลเรือน เรื่อง การอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าฮ่องกง ปี ค.ศ. 2010 และประมวลกฎหมายกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ตามระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code for Officials Under The Political Appointment System) นอกจากนี้ ต้องเก็บหลักฐานของกำนัล ของขวัญ ผลประโยชน์ การจ่ายเงิน การให้การสนับสนุน และผลประโยชน์ทางวัตถุ ที่ตนหรือคู่สมรส ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้

3) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) ผู้ว่าการฮ่องกง ในฐานะผู้บริหารสูงสุด ต้องแจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน ภายหลังจากการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการฮ่องกง ต่อประธานศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ตามรัฐธรรมนูญฮ่องกง มาตรา 47 ซึ่งกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ดังนี้

3.1) การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์

3.2) การแจ้งข้อมูลเป็นกรณีพิเศษ

3.3) การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ โดยผู้ว่าการฮ่องกงต้องเก็บหลักฐานของกำนัล หรือของขวัญที่มีมูลค่ามากกว่า 400 ดอลลาร์ฮ่องกง หรือประมาณ 1,727 บาท ที่ตนเองหรือคู่สมรสได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้

นอกจากนี้ ผู้ว่าการฮ่องกง จะต้องแจ้งรายการทรัพย์สินในการประชุมครั้งแรกและแจ้งเป็นประจำในทุก ๆ ปี เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ต้องจดทะเบียน เช่นเดียวกับที่นำไปใช้กับสมาชิกของคณะผู้บริหาร ExCo โดยการแจ้งข้อมูลจะนำไปขึ้นเว็บไซต์ให้ประชาชนตรวจสอบได้ และต้องแจ้งผลประโยชน์ที่เป็นเงินประจำปี โดยเสมียนของคณะผู้บริหารเป็นผู้เก็บรักษาไว้ โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับ⁹⁹

4) คณะผู้บริหาร (ExCo) คณะผู้บริหาร จำนวน 29 คน โดยแบ่งเป็นสมาชิกประเภทถาวรจำนวน 14 คน และสมาชิกประเภทไม่ถาวรจำนวน 15 คน ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ และ

⁹⁹ จาก พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65*, (น.81)

การมีส่วนร่วมในการลงทุนใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎข้าราชการพลเรือน รวมถึงหลักทรัพย์ การซื้อขายล่วงหน้า และตัวเลือก โดยรวมถึงส่วนที่เป็นของคณะผู้บริหารที่ผู้อื่นถือแทน ดังนี้

- 4.1) สัดส่วนการถือหุ้น หรือผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใด ๆ
- 4.2) การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ ได้รับคำตอบแทนและไม่ได้รับคำตอบแทน
- 4.3) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตนครอบครอง
- 4.4) รายละเอียดที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชน ถ้ามี
- 4.5) สัญญาซื้อขายล่วงหน้า และตัวเลือก
- 4.6) การทำธุรกรรมเงินตรา จำนวนมากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง

ข้อมูลดังกล่าวมีทั้งสามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ และไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ซึ่งได้กำหนดรายการที่จะต้องแจ้ง ได้แก่

- 1) การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมในลักษณะปกติ
 - 1.1) การถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 1 ในบริษัทใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงขนาดของบริษัท
 - 1.2) การเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการตอบแทน
 - 1.3) การจ้างงาน การประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ได้รับคำตอบแทน
 - 1.4) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ยกเว้น ที่พักอาศัย
 - 1.5) การบริจาคให้พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน การเดินทาง การจ่ายเงินหรือผลกำไรทางวัตถุ

ข้อมูลทรัพย์สิน ที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนให้ทราบได้ (Confidential declaration) ได้แก่

- 1) สัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนที่จำกัดอยู่ภายในประเทศ หรือที่จดทะเบียนภายในประเทศที่เป็นบริษัทต่างประเทศ หุ้นของบริษัทที่มีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง หรือตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ
- 2) Blind Trust กล่าวคือ การดูแลจัดการทรัพย์สิน โดยบุคคลอื่นที่มีการตัดสินใจว่าจะนำทรัพย์สินไปใช้ในเรื่องใด
- 3) การเป็นคณะกรรมการ เจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ ได้รับและไม่ได้รับคำตอบแทน
- 4) การแจ้งข้อมูลในกรณีพิเศษ สมาชิกคณะผู้บริหาร มีหน้าที่ต้องแจ้งผลประโยชน์ที่มีการตั้งข้อสังเกตหรือกล่าวถึงในที่ประชุมสมาชิกคณะผู้บริหาร

5) การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ สมาชิกคณะผู้บริหาร มีหน้าที่ต้องแจ้งเกี่ยวกับการได้รับการสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนการเดินทางไปต่างประเทศ หรือของกำนัล หรือของขวัญ ที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000 ดอลลาร์ฮ่องกง หรือประมาณ 8,700 บาท

5) สมาชิกสถานิติบัญญัติ (LegCo)

5.1) การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมในลักษณะปกติ

(1) การถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 1 ในบริษัทใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงขนาดของบริษัท

(2) การเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการตอบแทน

(3) การจ้างงาน การประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ได้รับค่าตอบแทน

(4) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ยกเว้น ที่พักอาศัยอยู่

(5) การบริจาคให้พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน การเดินทาง การจ่ายเงินหรือผลกำไรทางวัตถุ

5.2) การแจ้งข้อมูลในกรณีพิเศษ สมาชิกสถานิติบัญญัติ ต้องไม่แก้ไขหรือพูดในเรื่องที่ตนมีประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อม เว้นแต่ เป็นไปเพื่อเผยแพร่ธรรมชาติหรือลักษณะของผลประโยชน์นั้น

5.3) การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ รายการดังกล่าวรวมอยู่ในรายการของสิ่งที่จะต้องแจ้งข้างต้น ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

3.3.4 สภาพบังคับ

หากข้าราชการพลเรือน ไม่ปฏิบัติตามประกาศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010 มีความผิดฐานละเมิด หมวดที่ 3 ของรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (Prevention of Bribery Ordinance) และมีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องถูกดำเนินคดีตามหมวด 4 ของรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนกฎระเบียบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการป้องกันและการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การแจ้งข้อมูลการลงทุนหรือการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ใด ๆ ให้ถือเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งข้าราชการอาจจะถูกยกเลิกหรือลดเงินบำนาญ และในบางกรณีอาจถูกดำเนินคดีอาญา

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากพบว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ตามระบบการแต่งตั้งทางการเมือง หรือข้าราชการทางการเมืองกับตำแหน่งหน้าที่ผู้ว่าการฮ่องกง ให้เจ้าหน้าที่นั้นดำเนินการ ดังนี้

- 1) ให้เจ้าหน้าที่ออกจากการลงทุนหรือมีส่วนร่วม หรือผลประโยชน์นั้น
- 2) ให้เจ้าหน้าที่ละเว้นจากการหาหรือการมีอยู่ของทุน ส่วนร่วม หรือผลประโยชน์
- 3) ให้เจ้าหน้าที่หยุดการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการลงทุนใด ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนด
- 4) ให้นำการลงทุนหรือผลประโยชน์นั้น ไปอยู่ในความดูแลของ Blind trust
- 5) ให้เจ้าหน้าที่ละเว้นการจัดการกรณีที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น
- 6) ดำเนินการตามที่ผู้ว่าการฮ่องกงกำหนด

สำหรับผู้ว่าการฮ่องกงนั้น หากไม่แจ้งข้อมูลที่ควรแจ้ง และต่อมาถูกตรวจสอบพบในภายหลัง จะถูกดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม¹⁰⁰ จะต้องขึ้นศาลสูง (ศาลฎีกา) เช่น ในกรณีของผู้ว่าการฮ่องกง Mr. Donald Tsang Yam-kuen

¹⁰⁰ จาก พัชรารณ นุชประยูร และคณะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 65*, (น.79-80)

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่างประเทศ

ประเด็น	จอร์เจีย	สิงคโปร์	ฮ่องกง
บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	<ul style="list-style-type: none"> ➢ นักการเมือง ➢ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ นักการเมือง ➢ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง 	<p>เจ้าหน้าที่ของรัฐ 5 ประเภท</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ ข้าราชการพลเรือน ➢ เจ้าหน้าที่ตามระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (ข้าราชการทางการเมือง) ➢ ผู้ว่าการฮ่องกง ➢ คณะผู้บริหาร ➢ สมาชิกสภานิติบัญญัติ
รายการที่ต้องแสดง	ข้อมูลส่วนตัว/สถานที่ทำงานข้อมูลบุคคลในครอบครัว/อสังหาริมทรัพย์และโฉนดที่ดิน/ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 GEL ต่อชิ้น/ข้อมูลหลักทรัพย์ที่ถือครอง/เงินฝาก/เงินสดที่มีมูลค่าเกินกว่า 4,000 GEL /รายงานความเกี่ยวข้องกับกิจการของสมาชิกในครอบครัวทั้งในและต่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ ที่มาของรายได้นอกเหนือจากเงินเดือน ➢ ทรัพย์สิน ได้แก่ เงิน สังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ ผลประโยชน์อื่น ➢ หนี้สิน ➢ การรับของขวัญ 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ แจ้งข้อมูลผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	จอร์เจีย	สิงคโปร์	ฮ่องกง
ระยะเวลาในการยื่นบัญชีฯ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ สมัครแข่งขันตำแหน่งสมาชิก รัฐสภา ภายใน 1 สัปดาห์ก่อน เข้าชิงตำแหน่ง ➤ เข้าดำรงตำแหน่ง ภายใน 2 เดือน ➤ ยื่นแสดงบัญชีฯ ทุกปี ➤ พ้นจากการดำรงตำแหน่ง ภายใน 1 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ เข้ารับตำแหน่ง/เข้ารับราชการ ➤ ยื่นแสดงบัญชีฯ ทุกปี 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ข้าราชการพลเรือน Tier I แจ้งการไปมีส่วนร่วมการลงทุน ใดๆ ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทุกปี Tier II แจ้งการไปมีส่วนร่วมการลงทุน ใดๆ ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทุกปี 2. เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทาง การเมือง ชุรกรรมที่มีมูลค่ามากกว่า HK\$200,000 หรือ 877,876 บาท 3. ผู้ว่าการฮ่องกง แจ้งในการประชุมครั้ง แรกและแจ้งประจำทุกปี 4. คณะผู้บริหาร แจ้งการสนับสนุนทาง การเงิน การเดินทางไปต่างประเทศ ของ ก้านัลหรือของขวัญ ที่มีมูลค่ามากกว่า HK\$2,000 หรือประมาณ 8,778 บาท 5. สมาชิกสภานิติบัญญัติ ยื่นเมื่อเข้ารับ ตำแหน่ง

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	จอร์เจีย	สิงคโปร์	ฮ่องกง
สภาพบังคับ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ โทษปรับ จำนวน 1,000 GEL หรือประมาณ 13,560 บาท จ่ายภายใน 2 สัปดาห์ นับแต่สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีคำสั่งถึงที่สุด และต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ➢ บุคคลที่เคยได้รับโทษทางกฎหมายกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขัดแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของภาครัฐ อีกครั้งภายใน 3 ปี ต้องออกจากราชการ 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ ไม่มีบทบังคับตามกฎหมาย ➢ กรณีทุจริต เช่น การให้หรือการรับสินบน โดยเป็นการลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับสำหรับการให้สินบนต่อสมาชิกรัฐสภา ให้มีโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (2,552,737 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 7 ปี ➢ เจ้าหน้าที่รัฐถูกตัดสินว่ามีความผิดจะได้รับโทษ ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1) การปรับหรือการถูกกล่าวหาดำเนิน 2) การเลื่อนขึ้นเงินเดือน 3) การถูกลดขั้นหรือตำแหน่ง 4) การให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ 5) การให้ออกจากราชการ 6) การถูกกีดกันไม่ให้ได้รับแต่งตั้ง ใการทำงานสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ ข้าราชการพลเรือน รับผิดทางวินัย ➢ เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง ดำเนินการกับการลงทุนนั้นๆ เช่น ออกไป/ละเว้น/หยุดทำธุรกรรม/นำทุนไปอยู่ในความดูแลของ blind trust ➢ ผู้ว่าการฮ่องกง ดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	จอร์เจีย	สิงคโปร์	ฮ่องกง
รูปแบบการตรวจสอบ	<p>ไม่ตรวจสอบทุกบัญชี</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ สุ่มตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน ➢ ตรวจสอบตามที่มีการร้องขอ ➢ คัดเลือกจากเหตุปัจจัยพิเศษ 	<p>ไม่ตรวจสอบทุกบัญชี</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ ตรวจสอบบัญชีฯ เมื่อพบการทุจริตคอร์รัปชัน/ผลประโยชน์ทับซ้อน 	<p>ไม่ตรวจสอบทุกบัญชี</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ ตรวจสอบบัญชีฯ เมื่อมีข้อสงสัย ➢ ทุจริตคอร์รัปชัน/ผลประโยชน์ทับซ้อน
องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau of Georgia) ➢ ประชาชน องค์กรอิสระ สามารถเข้าถึงข้อมูลทรัพย์สินฯ ทางระบบออนไลน์ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ หน่วยงานสืบสวนการประพฤติทุจริต (The Corruption Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ การรับ ยื่น และกำกับดูแลข้อมูลทรัพย์สิน <ol style="list-style-type: none"> 1. ประธานศาลฎีกา กรณีผู้ว่าการฮ่องกง 2. สำนักงานข้าราชการพลเรือน นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ข้าราชการพลเรือนอื่นที่ต้องยื่นบัญชีฯ ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีทุจริตคอร์รัปชันหรือผลประโยชน์ทับซ้อน ได้แก่คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริต (ICA) และ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการป้องกันและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน (IRC)

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบการขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	จอร์เจีย	สิงคโปร์	ฮ่องกง
กฎหมายที่ใช้บังคับ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการ (Law of Georgia on Civil Service) ➤ กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ (Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี Code Conduct for Ministers 1954 ➤ ตามพระราชบัญญัติการทุจริต (การยึดผลประโยชน์) พ.ศ. 2532 Corruption (Confiscation Of Benefits) Act 1989 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ รัฐธรรมนูญฮ่องกง (Basic Law) ➤ ประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน (Civil Service Code) ➤ ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง ➤ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (The Prevention of Bribery Ordinance) ➤ พระราชกฤษฎีกาต่อต้านการทุจริต

ที่มา: พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, 2560, น.77-80

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นกระบวนการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งแต่ละประเทศจะมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ตามบริบทและปัจจัยของประเทศนั้น ๆ ในบทนี้ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อนำมาใช้บังคับในประเทศไทย กรณีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มีเงินเดือนหรือตำแหน่งประจำ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 130 ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในบทที่ 2 รวมถึงการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศจอร์เจีย ประเทศสิงคโปร์ และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อกำหนดกลไกหรือแนวทางพัฒนาระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

4.1 วิเคราะห์ประวัติความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตั้งแต่อดีตจนถึงก่อนปัจจุบัน

4.1.1 สภาพปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ประกอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ควบคู่กับสังคมไทยมาอย่างช้านาน ตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศชาติ โดยช่วงปี พ.ศ. 2516 ได้มีข่าวการทุจริตที่โด่งดัง กรณีทุ่งใหญ่นเรศวร ซึ่งมีนายทหารและตำรวจ นั่งเฮลิคอปเตอร์ของกองทัพบก ขนอาวุธยุทโธปกรณ์ไปตั้งแคมป์ล่าสัตว์ป่าในเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร แต่ผลในทางคดีนั้น มีคนต้องรับผิดชอบ

กฎหมายเพียงผู้เดียวคือ ผู้ที่เป็นนายพราน¹⁰¹ โดยสภาพการทุจริตในช่วงนั้นจะเป็นเรื่องของงบประมาณ โดยการสั่งอนุมัติเพื่อใช้ประโยชน์ส่วนตัว และการเข้าไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์¹⁰² ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นเป็นจุดเริ่มต้นการเรียกร้องประชาธิปไตย และขอให้มีรัฐธรรมนูญเพื่อบัญญัติให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

ต่อมาก็ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยได้วางกรอบแนวคิดการป้องกันการทุจริต จึงได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน และได้มีการกำหนดตำแหน่งที่ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งกฎหมายการป้องกันการทุจริตและรัฐธรรมนูญขณะนั้น ไม่ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลการยื่นต่อสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตขณะนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการกำกับดูแลของนักการเมือง กล่าวคือ สังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่า การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือนักการเมืองคนใดมีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติ อย่างไรก็ดี หน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการให้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่อำนาจนั้นกลับอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารซึ่งไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้ ย่อมทำให้เกิดการทุจริตได้ ทั้ง การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีความเป็นกลางและไม่มีความเป็นอิสระ ทำให้ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จนก่อให้เกิดแนวคิดว่าควรมีองค์กรอิสระ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามสภาพบริบทของสังคมไทยมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ประเทศสิงคโปร์ ก็มีหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ หน่วยงานสืบสวนการประพฤติทุจริต (The Corruption Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนัก

¹⁰¹ จาก *ทุ่งใหญ่นเรศวรปี 16-61 ประวัติศาสตร์ไม่ซ้ำรอย*, โดย นพ นรนาถ, 2561, สืบค้นจาก

<https://mgronline.com/daily/detail/9610000014178>

¹⁰² จาก *วิวัฒนาการคอร์รัปชันในไทย*, โดย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย, 2560, สืบค้นจาก

<http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail>

นายกรัฐมนตรี มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน คือ ผู้อำนวยการ ทำหน้าที่เฉพาะการต่อต้านทุจริตเท่านั้น แม้ประเทศสิงคโปร์จะอยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร แต่มีความอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการป้องกันการทุจริตของประเทศสิงคโปร์กลับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาจากข้อมูลดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ประจำปี 2565 ซึ่งจัดทำโดยกลุ่มนักวิจัย The World Justice Project แสดงผลการสำรวจดัชนีหลักนิติธรรมจาก 140 ประเทศ โดยประเทศสิงคโปร์ อยู่อันดับที่ 17 ของโลก สำหรับประเทศไทยนั้นอยู่ลำดับที่ 80 ของโลก¹⁰³ โดยกรอบในการจัดทำดัชนีดังกล่าว ตั้งอยู่บน 4 หลักการ ได้แก่ การตรวจสอบได้ กฎหมายที่เป็นธรรม รัฐบาลที่โปร่งใส และ กระบวนการจัดการความขัดแย้งการเข้าถึงได้และความเป็นกลาง

4.1.2 สถาปนาปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

หลักในการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยพื้นฐานปกติแล้วอำนาจอธิปไตย แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้ง 3 ฝ่าย มีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ต่างองค์กรกันและต่างเป็นอิสระจากกัน และคอยตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดการใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว

การทุจริตของประเทศไทยยังมีต่อเนื่องเรื่อยมาทุกยุคทุกสมัย และมีความทวีคูณเพิ่มขึ้นมาเรื่อย ๆ โดยช่วงก่อนมีการปฏิรูประบบการเมืองใหม่นั้น ยังมีข่าวการทุจริตที่อื้อฉาว อาทิเช่น การเรียกรับสินบนจากการก่อสร้างรถไฟฟ้า การให้สัมปทานโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย การจัดสรรที่ทำกินแก่เกษตรกร สปก. 4-01 การจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงพิมพ์ธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย¹⁰⁴ เมื่อปัญหาการทุจริตของนักการเมืองส่งผลให้ประเทศชาติเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

¹⁰³ จาก 'หลักนิติธรรมไทย' รั้งอันดับ 80 ของโลก – กระบวนการยุติธรรมทางอาญาคะแนนถดถอย 'สังคมสงบสุขและยุติธรรม' จึงยังเกินเอื้อมถึง ชวนสำรวจผ่านดัชนี WJP Rule of Law 2022, โดย อติรุจ คือระ, 2565, สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-article/116091-mana-32.html>.

¹⁰⁴ จาก องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมืองนิยม (น. 23), โดย นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, 2562, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

จึงได้พยายามออกแบบกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการ จึงได้มีแนวคิดจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นในประเทศไทย โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระนั้น เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อมิให้ใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบการเมืองใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและระบบการเมือง รวมทั้งให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีทั้งหมด 8 องค์กร เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครบทุกมิติ หนึ่งในองค์กรอิสระนั้น คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งให้มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานของรัฐ โดยตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายใด ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารจากที่ผ่านมา จึงได้มีการยุบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไป เนื่องจากความไม่มีอิสระในการบริหารจัดการและความไม่น่าเชื่อถือขององค์กรที่อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีการบริหารหรือถูกควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร จึงเป็นเหตุให้มีการปฏิรูประบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินขึ้นใหม่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ในหมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และได้เพิ่มตำแหน่งของบุคคลที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้ครอบคลุมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และยังกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่นคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงการแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมา โดยจะต้องยื่นเมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี รวมถึงการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หากจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สิน หรือปกปิดข้อความจริง บุคคลนั้นมีความรับผิดทางอาญาและความรับผิดทางการเมือง หากตรวจสอบและพบว่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ก็จะดำเนินการร้องขอทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการขยายตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้ครอบคลุม และกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งมีตั้งแต่ตำแหน่งนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงนั้น ก็ไม่ทำให้การทุจริตของประเทศไทยลดน้อยลง ยังพบว่าการทุจริตยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องคู่สังคมไทยมาตลอด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่ไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น มีโอกาสในการทุจริตได้ทุกคน และย่อมอาศัยโอกาสที่ตนมี อาศัยช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการกระทำทุจริตจะไม่กระทำเพียงบุคคลเดียว จะร่วมกันเป็นกระบวนการตั้งแต่ต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ย่อมมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการทุจริตเชิงระบบ ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีการวางแผนเตรียมโดยอาศัยอำนาจทางการเมืองในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ให้นำไปสู่การออกกฎหมายกฎ ระเบียบหรือนโยบายใด ๆ เพื่อให้เกิดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์แก่นักการเมืองและพวกพ้องในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การสร้างความได้เปรียบเหนือธุรกิจคู่แข่งอื่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างหรือเพิ่มหรือขยายขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดกึ่งผูกขาด หรือการสร้างผลประโยชน์ทางการเมืองทำให้กลไกการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ยังไม่มีประสิทธิภาพและเป็นไปเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การเมืองคอร์รัปชัน อยู่บนพื้นฐานการแบ่งแยกอำนาจ หลักในการปกครอง ซึ่งหลักการที่สำคัญของการแบ่งแยกอำนาจนั้น มี 3 อำนาจ อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ไม่ให้มีการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวโดยในอดีตได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารตรวจสอบตนเองในการทุจริต จึงทำให้การทุจริตของประเทศไทยไม่ลดลง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร แต่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการทุจริต เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะต้องตรวจสอบตนเอง ตามสภาพแล้วนั้นฝ่ายบริหารจะต้องเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต เช่น องค์กรตำรวจ มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริต แต่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร ดังนั้นการตรวจสอบถ่วงดุลจึงเกิดขึ้นไม่ได้ เนื่องจากฝ่ายตุลาการ ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำนั้น มีลักษณะเป็นการกล่าวหา โดยมีคำร้อง คำฟ้อง ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจฟ้อง โดยหากฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการฟ้องไปคดีที่ศาล ศาลก็จะตรวจสอบการกระทำดังกล่าวไม่ได้ ทำให้หลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันจึงไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เห็นว่าเป็นองค์กรอิสระ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมือง เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะ และเป็นองค์กรอิสระตามหลักคิด ดังนั้น จึงไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหลักคิดใหม่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

4.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน

สภาพปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ปัญหาการทุจริตของประเทศไทยยังมีมาอย่างต่อเนื่อง และมีความซับซ้อนมากขึ้นตามยุคสมัย กระทั่งปี พ.ศ. 2540 ได้มีแนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมา เพื่อให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่สภาพความเป็นจริงนั้นไม่เพียงพอ เนื่องจากเดิมปัญหาการทุจริตของการทุจริต และพยายามแก้ไขปัญหา โดยมองปัญหาเรื่องโครงสร้าง เรื่องอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลเป็นหลัก ไม่ได้มองปัญหาในสภาพความเป็นจริงของปัญหาการทุจริตโดยแท้ ซึ่งการทุจริตไม่ได้เกิดจากนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น ในทุกกระบวนการทุจริตนั้น จะมีข้าราชการประจำเกี่ยวข้องด้วยเสมอ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงได้ออกแบบการป้องกันการทุจริต โดยการแก้ไขโครงสร้างอันเป็นรากฐานของปัญหาจริง ๆ เพิ่มจากการมีองค์กรอิสระเพิ่มขึ้นมา โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นการส่งเสริมการป้องกันการทุจริต ซึ่งสอดคล้องตรงกัน หรือใกล้เคียงกับแนวคิดการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของประเทศสิงคโปร์ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งมีหลักการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปในทางเดียวกัน สรุปได้ดังนี้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้เมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง และในทุก ๆ ปี สำหรับสภาพบังคับนั้น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงหากไม่ดำเนินการยื่นบัญชีต่อหน่วยงานต้นสังกัด จะต้องได้รับโทษทางวินัย ส่วนประเทศสิงคโปร์ ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดโทษไว้ในการไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แต่จะมีการบทกำหนดโทษอย่างหนัก หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศไทย กำหนดให้นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลของบุคคลอื่น รวมทั้งแนบเอกสารประกอบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินดังกล่าว นับตั้งแต่วันเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งและทุก 3 ปี ตลอดจนการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102 กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

3) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยบริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

4) ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ได้แก่ ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป

5) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับข้าราชการพลเรือน และปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ สำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชี ทำให้เกิดความล่าช้า ในการตรวจสอบบัญชี หากมีการเลือกตรวจสอบ เฉพาะกลุ่มที่มีตำแหน่งสำคัญ หรือความเสี่ยงสูง จะทำให้บัญชีนั้นไม่ตกค้าง หรือพัฒนาระบบให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้โดยอัตโนมัติของฐานข้อมูล เพื่อทำการตรวจการสุ่มตรวจสอบ ซึ่งประเทศจอร์เจียได้นำวิธีการสุ่มตรวจสอบ

บัญชีที่มีการยื่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือนคัดเลือกจากบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่จะต้องตรวจสอบรายปี ซึ่งจะพิจารณาจากเหตุปัจจัยพิเศษ ได้แก่ ความเสี่ยงในการทุจริต ความเกี่ยวข้องจากผลประโยชน์ของรัฐเป็นจำนวนมาก หรือบุคคลที่มีการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน ในทุกต้นปีปฏิทิน โดยจะสุ่มตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินจากบัญชีทั้งหมดด้วยระบบ ไม่เกิน 5% ของบัญชีทรัพย์สินทั้งหมดของแต่ละกรณี และผลการตรวจสอบจะต้องเป็นความลับและจะประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปในทุกสิ้นปีปฏิทิน แต่สำหรับบริบทของประเทศไทยนั้นในการสุ่มตรวจ การให้อำนาจของหัวหน้างานส่วนราชการในการสุ่มตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เป็นวิธีการที่ดีและเหมาะสม เนื่องจากวัฒนธรรมไทยมักจะมีการใช้อำนาจกลั่นแกล้งผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา เพื่อเรียกรับประโยชน์ หรือเป็นเครื่องมือบังคับ หรือต่อรองต่าง ๆ หัวหน้าส่วนราชการจึงไม่ควรจะมีอำนาจในการให้คุณให้โทษผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน ควรมีการพัฒนาระบบออนไลน์ในการสุ่มตรวจสอบจากบัญชีต้นสังกัด สามารถวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และส่งไปยังฐานข้อมูลของ สำนักงาน ป.ป.ช. โดยกลุ่มงานตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบอีกอีกชั้นหนึ่ง

ในอดีตที่ผ่านมา เกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับหัวหน้าองค์กร และผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยทั่วไปแล้วจะพิจารณาจากโอกาสในการกระทำทุจริต ซึ่งข้าราชการทางการเมืองเป็นกลุ่มเป้าหมายแรกที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบอย่างเข้มข้น เนื่องจากเป็นการดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ได้โดยง่ายหรือมีเหตุปัจจัยแวดล้อม การใช้อำนาจให้คุณให้โทษกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจได้อาจจะก่อให้เกิดการทุจริต และโดยสภาพของสังคมไทยแล้วยังยึดติดกับระบบอุปถัมภ์ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ต่างตอบแทนกันผลประโยชน์ และยังมีประชาชนส่วนใหญ่มองว่าการทุจริตเป็นเรื่องปกติ

จากแนวความคิดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับหัวหน้าองค์กร และผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ยังไม่เพียงพอในการเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริต ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดบุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงนั้น ยังมีปัญหาในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง

ดังกล่าว เนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริงการถือครองของทรัพย์สินต่าง ๆ ในขณะเดียวกันผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่างก็มีโอกาสในการกระทำการทุจริตหรือร่วมกระทำการทุจริตได้โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานได้ จึงควรมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นกัน

ปัจจุบันได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกภาคส่วน ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ในหมวดการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 130

“ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้มีเงินเดือนและตำแหน่งประจำในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง ให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินสำหรับตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำเพียงตำแหน่งเดียว

บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ และให้ถือเป็นความลับในราชการที่จะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่ จะส่งมอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 103 หรือเมื่อมีกรณีที่จะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่ ให้หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เดิมส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไปสังกัดใหม่ ทั้งนี้ ภายในสามเดือนนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากหน่วยงานของรัฐนั้น

ระยะเวลาการยื่น แบบรายการ หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นและการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องคำนึงถึงการตรวจสอบได้ ความสะดวกและไม่สร้างภาระจนเกินจำเป็น ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะยกเว้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จ้างมาเป็นการชั่วคราวหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท ให้ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งก็ได้

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งและวรรคหก”

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับให้มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น สอดคล้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยในประเทศดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินประจำปี เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นมาตรการในการป้องปราม รวมถึงลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่เริ่มเข้ามาปฏิบัติงาน อีกทั้ง เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ประเทศไทยได้กฎหมายหรือมาตรการในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ ผ่านมาเป็นระยะเวลา 5 ปีแล้ว ยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาใช้บังคับ การมีเพียงบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ยังมีได้นำมาใช้ร่วมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และยังมีกรณีทุจริตต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งเห็นได้จากสถิติการชี้มูลความผิดอาญาในเรื่องทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี 2560 – 2564 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี¹⁰⁵ และมีการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มีทรัพย์สินที่เพิ่มมากขึ้นหรือร้ายแรงผิดปกติ โดยในปีงบประมาณ 2562 – 2564 มีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมเป็นเงินประมาณ 1 พันกว่าล้านบาท¹⁰⁶ ซึ่งส่วนใหญ่จากการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินพบว่า เป็นรายได้ที่ไม่มีมูลเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย กล่าวคือ การมีทรัพย์สินมาจากการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ประกอบกับปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยมีค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) 36 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 180 ประเทศของโลก โดยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ไทยอยู่อันดับที่ 4 จาก 11 ประเทศ ขณะประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือประเทศสิงคโปร์ ได้ 83 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 4 ของโลก ส่วนอันดับที่ 2 และ 3 คือประเทศมาเลเซีย และประเทศเวียดนาม โดยได้

¹⁰⁵ จาก รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (น.115), โดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

¹⁰⁶ จาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 105*, (น.175)

คะแนน 47 และ 42 ตามลำดับ¹⁰⁷ ซึ่งพบว่าปัญหาการทุจริตของประเทศไทยยังไม่ลดลงจนเป็นที่น่าพอใจ

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะมีการปรับแก้ไขข้อบกพร่องในการป้องกันการทุจริตเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาปัจจุบัน แต่ยังมีสิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยต่อการทุจริตของประเทศไทยมาทุกยุคสมัย นั่นคือ ระบบอุปถัมภ์¹⁰⁸ ที่หยั่งรากลึกในสังคมไทยที่ยังไม่ถูกแก้ไข และมีความพยายามที่จะเล็ดรอดในกฎหมาย ซึ่งระบบอุปถัมภ์เป็นการสร้างเครือข่ายขึ้นมา ไม่ว่าจะในฐานะญาติ พี่น้อง เพื่อนร่วมงานหรือเคยร่วมงานตามโอกาสต่าง ๆ การใช้อำนาจหรือดุลยพินิจเพื่อพรรคพวกในทางมิชอบ เมื่อต่างฝ่ายตอบแทนกันด้วยผลประโยชน์ และหากทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ย่อมไม่มีบุคคลใดรักษากฎหมายหรือผลประโยชน์ของประเทศ ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นบ่อนทำลายระบบราชการ ซึ่งทำให้บุคลากรที่เข้าสู่ระบบของราชการนั้นขาดคนที่มีความรู้ความสามารถ เนื่องจากการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ขึ้นมา ย่อมทำให้บุคคลซึ่งเป็นพรรคพวก รวมถึงเครือญาติของเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ เข้ามาทำงานในองค์กรนั้น ๆ ส่งผลให้คนที่มีความรู้ความสามารถ เบื่อหน่ายกับระบบราชการ เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถเติบโตในสายงานได้ และเริ่มทยอยลาออกจากระบบราชการ จึงสมควรมีการศึกษาวิจัย เพื่อที่จะสร้างระบบกฎหมายหรือการตรวจสอบถ่วงดุลที่สามารถขจัดหรือลดทอนระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยให้ลดลงไปได้ กฎหมายจึงจะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์

4.3 วิเคราะห์ร่างพระราชกฤษฎีกา การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

¹⁰⁷ จาก *CPI* เศรษฐนิกรับรู้การทุจริตประจำปี 2565 พบ ไทยคะแนนดีขึ้น 1 คะแนน รั้งอันดับ 101 ของโลก แต่สถานการณ์ทุจริตในประเทศยังน่ากังวล, โดย ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2566, สืบค้นจาก <https://www.sdgmovement.com/2023/02/02/cpi-corruption-perceptions-index-2022/>

¹⁰⁸ ระบบอุปถัมภ์ คือ การเอื้อเพื่อผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตัวเอง ช่วยเหลือพวกพ้องของตนเอง ไม่สนใจว่าจะถูกหรือผิด

4.3.1 วิเคราะห์ร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พ.ศ. ...

ร่างพระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ยกเว้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้มีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ จ้างมาเป็นการชั่วคราว พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ

โดยได้จัดประเภทและระดับที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1) ระยะแรก ปีงบประมาณ 2565

ได้กำหนดเป็นประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ - ทรงคุณวุฒิ ข้าราชการทหารยศ พันตรี - พันเอก ข้าราชการตำรวจยศ พันตำรวจตรี - พันตำรวจเอก ฝ่ายปฏิบัติที่ตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหาร 1 ระดับของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1.1) วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564 ได้แก่ กลุ่มจัดเก็บภาษี ได้แก่ สรรพากร สรรพสามิต สุลการ/สำนักงาน ป.ป.ช./สำนักงาน ป.ป.ท.

1.2) วันที่ 1 มกราคม 2565 ได้แก่ กลุ่มกระบวนการยุติธรรมและองค์กรอิสระ

1.3) วันที่ 1 มีนาคม 2565 ได้แก่ กลุ่มทหาร

1.4) วันที่ 1 พฤษภาคม 2565 ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่นอกเหนือจาก

(1)(2)และ (3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2) ระยะที่ 2 ปีงบประมาณ 2566

ได้กำหนดเป็นประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ - ชำนาญการพิเศษ ข้าราชการทหารยศ ร้อยโท - ร้อยเอก ข้าราชการตำรวจยศ ร้อยตำรวจโท - ร้อยตำรวจเอก ฝ่ายปฏิบัติที่ตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหาร 2 ระดับของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

2.1) วันที่ 1 พฤศจิกายน 2565 ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ/รัฐสภาสามัญ

2.2) วันที่ 1 มกราคม 2566 ได้แก่ ตำรวจ/ทหาร องค์กรอิสระ ศาล อัยการ

2.3) วันที่ 1 มีนาคม 2566 ได้แก่ ข้าราชการครู/อุดมศึกษา (ข้าราชการพลเรือน

ในสถาบัน อุดมศึกษา รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

3) ระยะที่ 3 ปีงบประมาณ 2567

ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือจากระยะที่หนึ่งและสอง มีหน้าที่ยื่นบัญชีและหนี้สิน ตั้งแต่วันที่ ดังต่อไปนี้

- 3.1) วันที่ 1 พฤศจิกายน 2566 ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ/รัฐสภาสามัญ
- 3.2) วันที่ 1 มกราคม 2567 ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการ ข้าราชการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- 3.3) วันที่ 1 มีนาคม 2567 ได้แก่ ข้าราชการครู/อุดมศึกษา (ข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา
- 3.4) วันที่ 1 พฤษภาคม 2566 ได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชนพนักงานกองทุน
- 3.5) วันที่ 1 กรกฎาคม 2566 ได้แก่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ และได้มีการกำหนดตำแหน่งหรือบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ และได้แบ่งหัวระยะเวลาในการเริ่มต้นการยื่นบัญชีทรัพย์สินฯ โดยมีความพยายามที่จะประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564 จนถึงปัจจุบันนี้ ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังไม่มีการประกาศใช้บังคับ ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เห็นควรผลักดันให้มีการนำมาใช้บังคับในลำดับต่อไป

4.3.2 วิเคราะห์ร่างพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการยื่นและการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พ.ศ. ...

เจตนารมณ์ของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้มุ่งเน้นในการลงโทษ แต่เป็นมาตรการการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อแสดงโปร่งใสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงเพื่อให้ทราบความเป็นไปเป็นมาของทรัพย์สิน อีกทั้ง เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่สามารถในการนำไปใช้ตรวจสอบได้ในอนาคต

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเข้ารับตำแหน่ง เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตลอดทุก 3 ปี ตลอดการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นมาตรการและวัฒนธรรมองค์กรที่ดี ในการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ร่างพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการยื่นและการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พ.ศ. ... ได้บัญญัติไว้ 5 หมวดด้วยกัน ซึ่งประกอบไปด้วย

หมวดที่ 1 บททั่วไป

หมวดที่ 2 หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

หมวดที่ 3 ระบบยื่นบัญชีอิเล็กทรอนิกส์

หมวดที่ 4 การร้องขอ การส่งมอบ และการเข้าถึงข้อมูลบัญชี

หมวดที่ 5 หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานต้นสังกัด

ผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้ว สามารถสรุปหลักการสำคัญเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ดังนี้

1) บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส หมายความรวมถึงบุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภริยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้มีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ อาทิเช่น ลูกจ้างชั่วคราว อนุกรรมการ คณะทำงาน บุคคลหรือนิติบุคคลตามสัญญาจ้าง และยกเว้นเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเพิ่มเติม กล่าวคือ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ

โดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง ให้มีหน้าที่ยื่นเพียงตำแหน่งเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำ

2) กรอบระยะเวลาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด ให้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้

- 2.1) ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ภายใน 60 วัน นับแต่วันถัดจากวันเข้ารับตำแหน่ง
- 2.2) ยื่นเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใน 60 วัน นับแต่วันถัดจากพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2.3) ในกรณีทุก 5 ปี ตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใน 60 วัน นับแต่วันถัดจากวันดำรงตำแหน่งครบทุก 5 ปี

ซึ่งจากการศึกษาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศจอร์เจีย ประเทศสิงคโปร์ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในทุก ๆ ปี ตลอดการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในทุก ๆ 3 ปี ตลอดการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและไม่เป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป อีกทั้ง เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน ที่มีมูลค่าเกิน 300,000 บาท ภายใน 60 วัน นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน เพื่อเป็นการแจ้งหรือแสดงความโปร่งใส ระหว่างการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากมีความจำเป็นที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่สามารถยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ภายในกำหนดระยะเวลา 60 วัน ได้ ผู้ยื่นบัญชีสามารถมีคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด ได้อีกไม่เกิน 30 วัน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อาจมีคำขอยื่นแก้ไขและบัญชีเพิ่มเติมได้ โดยระบุเหตุผลและความจำเป็นต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด และให้ดำเนินการภายใน 30 วัน หลังจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดอนุญาต

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 130 ไปดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ แต่ไม่ต้องยื่นบัญชีกรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหัวหน้าส่วนราชการที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ สามารถไปยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่ผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

3) วิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ยื่นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ถือเป็นการรับรองว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ถูกต้องเป็นจริงทุกประการ ห้ามมิให้ปฏิเสธความผูกพันทางกฎหมาย หลักแนวคิดมาจากการยื่นภาษีของกรมสรรพากร ที่สามารถยื่นได้ทุกที่ ทุกเวลา ทำได้โดยง่ายและรวดเร็ว สะดวกในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นด้วยระบบออนไลน์ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ช่วยส่งเสริมการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการดำเนินการตามรัฐสมัยใหม่ ยุค 4.0 และเป็นการบูรณาการให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เป็นการสร้างภาระให้กับผู้มีหน้าที่รายงานทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้ง เป็นการลดการใช้กระดาษ เพื่อเป็นการประหยัดทรัพยากรของรัฐและเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ในกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 130 มีเหตุอันสมควรทำให้ไม่อาจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ สามารถทำคำร้องขอต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อขออนุญาตยื่นทรัพย์สินและหนี้สินโดยวิธีการทางเอกสาร ตามแบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้นำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใส่ซองปิดผนึกและลงลายมือชื่อกำกับไว้

แบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ควรประกอบไปด้วยรายละเอียดของรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1) ข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย ชื่อ - สกุล เลขบัตรประจำตัวประชาชน วันเดือนปีเกิด สถานภาพ ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ การประกอบอาชีพในปัจจุบัน และ 5 ปีที่ผ่านมา ข้อมูลบิดามารดา ข้อมูลคู่สมรส ข้อมูลบุตร ข้อมูลพี่น้อง

2) ข้อมูลรายได้ต่อปี และรายจ่ายต่อปี ของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ประกอบด้วย

2.1) ข้อมูลรายได้ต่อปี

(1) รายได้ประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม หรือ โบนัส

(2) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่า หรือกำไรขายทรัพย์สิน เป็นต้น

(3) รายได้จากการรับให้ ได้แก่ การรับให้ทรัพย์สิน หรือการรับมรดก เป็นต้น

(4) รายได้จากการทำเกษตรกรรม ได้แก่ กำรทำนา การทำไร่ การทำสวนผลไม้ หรือการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

(5) รายได้อื่น ๆ ได้แก่ รายได้ที่นอกเหนือจากที่กล่าวมา เช่น ค่านายหน้า เป็นต้น

2.2) ข้อมูลรายจ่ายต่อปี

(1) รายจ่ายประจำ ได้แก่ ค่าบริโภค ค่าผ่อนที่อยู่อาศัย ค่าผ่อนรถยนต์ หรือเบี่ยประกัน เป็นต้น

(2) รายจ่ายอื่น ๆ ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าอุปการะบิดามารดา ค่าท่องเที่ยว หรือเงินบริจาค เป็นต้น

3) ข้อมูลการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

4) ข้อมูลรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

4.1) ข้อมูลรายการทรัพย์สิน

(1) เงินสด เฉพาะเงินสดตั้งแต่สามแสนบาทขึ้นไป

(2) เงินฝาก เงินฝากในสถาบันการเงิน รวมถึงสลากออมทรัพย์บัตร เงินฝากในสถาบันการเงิน)

(3) เงินลงทุน เงินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลค้ำประกัน หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต หลักทรัพย์และ เงินลงทุนอื่น

(4) เงินให้กู้ยืม เงินที่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลกู้ยืม

(5) ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง

- (6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง
- (7) ยานพาหนะ
- (8) สิทธิและสัมปทาน
- (9) ทรัพย์สินอื่น ทรัพย์สินอื่นของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ นอกจากทรัพย์สินที่ระบุในรายการที่ 1 - 8 โดยแยกประเภททรัพย์สินอื่น ดังนี้
 - (1) อัญมณี เครื่องประดับ มูลค่ารวมกันตั้งแต่สองแสนบาท
 - (2) ทองคำ มูลค่ารวมกันตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป
 - (3) อาวุธปืน มูลค่ารวมกันตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป
 - (4) นาฬิกา มูลค่ารวมกันตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป
 - (5) งานศิลปะ โบราณวัตถุ พระเครื่อง พระบูชา หรือวัตถุมงคล มูลค่ารวมกันตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป
 - (6) ทรัพย์สินอื่นนอกจากประเภททรัพย์สิน (1) – (5) ที่มีมูลค่าต่อชิ้นตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป

4.2) ข้อมูลหนี้สิน

- (1) เงินเบิกเกินบัญชี เช่น เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร หนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภทรวมกันตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไป
- (2) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น
- (3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีฐานะการเงินและสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น รวมถึงหนี้สินจากการเช่าซื้อยานพาหนะด้วย
- (4) หนี้สินอื่น

4) วิธีการส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยื่นต่อหัวหน้าส่วนราชการที่ตนสังกัด เป็นความลับของราชการห้ามมิให้เปิดเผย อย่างไรก็ดี หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจเปิดเผยข้อมูลการยื่นบัญชีของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- 4.1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ ให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการส่งมอบภายใน 30 วัน นับแต่มีวันร้องขอ เนื่องด้วยความปรากฏหรือมีการร้องเรียนเรื่องการทุจริตหรือประพฤติมิชอบไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการขอข้อมูลการยื่นบัญชีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รายที่ถูกกล่าวหาได้

4.2) การดำเนินวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้อำนาจของหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดในการเข้าถึงข้อมูลของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องมีเหตุมาจากการทุจริต เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตภายในหน่วยงาน เพื่อประกอบการพิจารณาการสอบสวนทางวินัยต่อไป

4.3) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่ ให้หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เดิม ส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไปสังกัดใหม่ ทั้งนี้ ภายในสามเดือนนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากหน่วยงานของรัฐที่สังกัดเดิม

5) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด

หน่วยงานต้นสังกัด โดยหัวหน้าส่วนราชการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้น เพื่อการดำเนินการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีหน้าที่ ดังนี้

5.1) ตรวจสอบรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

5.2) กำกับดูแล และแจ้งเตือนในกรณีใกล้ครบกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

5.3) รายงานผลการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่น ให้หัวหน้าส่วนหน่วยงานต้นสังกัดให้ทราบ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การป้องกันการทุจริต ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัด รายงานผลการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ไปผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับแต่ครบระยะเวลาสิ้นสุด

หน่วยงานต้นสังกัด มีหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด ไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ถือเป็นความลับของราชการ โดยหน่วยงานต้นสังกัดแต่งตั้งให้มีผู้ดูแลระบบ (Admin) ในการจัดเก็บข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของตน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามแบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเอกสาร ให้หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดตรวจสอบความถูกต้องและลงลายมือชื่อกำกับไว้ และเก็บไว้เป็นความลับ

จากการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการยื่นและการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พ.ศ. ... เห็นว่าไม่ได้กำหนดเรื่องของบทลงโทษหรือสภาพบังคับ และกำหนดให้ยื่นเก็บไว้โดยไม่มี การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการป้องกันการทุจริต เห็นควรเพิ่มเติมการกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และกำหนดโทษของหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด อีกทั้ง การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐรายใด ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นมีความผิดทางวินัย นอกจากนี้จะต้อง ดำเนินการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นวิธีการที่ต่างประเทศนำมาใช้ อาทิเช่น ประเทศจอร์เจีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ดำเนินการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหน่วยงานต้นสังกัดนั้น จะต้องมีความผิดและได้รับโทษทางวินัย นอกจากการมีความผิดทางวินัยแล้ว ประเทศจอร์เจียยังได้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้น มีโทษปรับและจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หากไม่ชำระค่าปรับตามที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนแจ้งจะดำเนินการทางอาญาต่อไป และประเทศ สิงคโปร์นั้นจะไม่กำหนดโทษเรื่องของการไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ได้มีการกำหนด โทษทางอาญาที่รุนแรง ในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริต

2) หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด มีหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้อยู่ภายใต้บังคับ บัญชีฯ ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการเก็บรักษาข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ เป็นความลับ หากมีการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีเหตุอันสมควร หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดในฐานะ ผู้บังคับบัญชา จึงควรมีความผิดทางวินัย และโทษทางอาญา โดยปรับไม่เกิน 10,000 บาท

3) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากมีการยื่นไว้เป็นฐานข้อมูลโดยไม่มี การตรวจสอบ ขององค์กรหรือหน่วยงานใด ไม่ก่อให้เกิดการป้องกันการทุจริตที่เป็นรูปธรรม หากมีเพียงการ กำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เพื่อเป็นฐานข้อมูล หรือเป็นการแสดงความโปร่งใส และเสริมสร้างวัฒนธรรมในองค์กร ดังนั้น เพื่อให้ไม่ให้เป็นภาระของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือ หน่วยงานของรัฐต้นสังกัด ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) มาประยุกต์ใช้ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบทรัพย์สิน และหนี้สิน การสุ่มตรวจบัญชีจากการวิเคราะห์ข้อมูล เลือกตรวจสอบบัญชีเฉพาะที่มีกลุ่มเสี่ยงหรือ สำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐ กระจายการตรวจสอบไปทุกหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวทาง

ของประเทศจอร์เจีย ที่ได้นำวิธีการสุ่มตรวจสอบบัญชีที่มีการยื่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือนคัดเลือกจากบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับสูงที่จะต้องตรวจสอบรายปี ซึ่งจะพิจารณาจากเหตุปัจจัยพิเศษ ได้แก่ ความเสี่ยงในการทุจริต ความเกี่ยวข้องจากผลประโยชน์ของรัฐเป็นจำนวนมาก หรือบุคคลที่มีการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน ในทุกต้นปีปฏิทิน โดยจะสุ่มตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินจากบัญชีทั้งหมดด้วยระบบ ไม่เกิน 5% ของบัญชีทรัพย์สินทั้งหมดของแต่ละกรณี และผลการตรวจสอบจะต้องเป็นความลับ และจะประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปในทุกสิ้นปีปฏิทิน

ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มุ่งการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ผ่านกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ ซึ่งการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้ง การเปิดเผย บัญชีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในการที่ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ที่มีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ของรัฐทุกภาคส่วน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อจัดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการฉ้อฉลทุจริตส่วนใหญ่มาจากแควดวงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยแต่ละประเทศมีระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด เช่น การกำหนดตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง กรอบระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ความรับผิดชอบและโทษของการฝ่าฝืน และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยประเทศไทยได้พยายามหาวิธีการแก้ไขการทุจริตระบบราชการ ซึ่งการตรวจสอบทรัพย์สินนำไปสู่การร่ำรวยผิดปกติของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้มีวัตถุประสงค์ที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

- 1) เพื่อสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเมืองและราชการ ทั้งเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) เพื่อป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมาตั้งแต่ต้น มีโอกาสในการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ และกระทำการทุจริต
- 3) เป็นมาตรการเสริมสร้างการปราบปรามการทุจริต ให้บรรลุวัตถุประสงค์

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาค้นคว้าการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมาและแนวคิดในการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หลักเกณฑ์การตรวจสอบทรัพย์สินของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งนำมาวิเคราะห์เพื่อนำมาปรับใช้กับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง เพื่อเป็น

การป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอาศัยโอกาสที่ตนมีกระทำการทุจริต หรือช่องว่างของกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้มีการกำหนดตำแหน่งให้มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความมีจริงของทรัพย์สินและหนี้สิน อันนำไปสู่การตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติ และร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งตั้งแต่อดีตที่มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2517 กำหนดให้นักการเมืองแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่เกี่ยวกับการทุจริตโดยตรง ซึ่งรวมไปถึงการมีอำนาจในการตรวจสอบ แต่กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินที่เป็นการป้องปรามยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้ นักการเมือง ทำให้ไม่มีความเป็นกลางและความอิสระในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จนกระทั่ง มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยการปฏิรูปการเมืองใหม่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการสร้างองค์กรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ขึ้นในรูปขององค์กรอิสระ จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ และมีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือบุคคลผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในการกำหนดตำแหน่งของบุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยกำหนดแยกออกเป็น 2 กลุ่ม อันได้แก่

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนคร ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น

โดยการกำหนดผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เป็นการกำหนดบุคคลเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงเท่านั้น นำมาสู่ปัญหาในการตรวจสอบความถูกต้องและมืออยู่จริงของทรัพย์สินเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่กำหนดให้ยื่นบัญชีดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงในการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ในขณะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับอื่น ๆ ซึ่งในขณะเดียวกันย่อมมีโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันได้ เช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีการนำมาใช้ในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต และเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในบางตำแหน่งนั้น ไม่ได้ทำให้การทุจริตของประเทศไทยลดลง ยังพบว่ามีกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเนื่องเรื่อยมา จนกระทั่งมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่

- 1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา
- 2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- 3) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยบริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
- 4) ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ได้แก่ ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป

5) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในหมวดที่ 7 ได้บัญญัติเรื่องของการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 130 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ และไม่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง ให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินสำหรับตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำเพียงตำแหน่งเดียว

บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่น ให้เก็บรักษาไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ และให้ถือเป็นความลับในราชการที่จะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่จะส่งมอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 103 หรือเมื่อมีกรณีที่จะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่ ให้หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น สังกัดอยู่เดิมส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไปสังกัดใหม่ ทั้งนี้ ภายในสามเดือนนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากหน่วยงานของรัฐนั้น ในส่วนระยะเวลาการยื่น แบบรายการ หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นและการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังประเทศไทย ได้เรียนรู้พัฒนาการของกฎหมาย และยังคงมีหลักการเดิม คือ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้มีการปรับปรุงกฎหมายเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมไทย ซึ่งในต่างประเทศได้มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสิงคโปร์ และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยในประเทศดังกล่าว ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินประจำปี เพื่อเป็นมาตรการในการ ป้องปรามและลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่เริ่มเข้ามาปฏิบัติงาน อีกทั้ง เป็นการ แสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่ไม่ต้องยื่น บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 130 ซึ่งระยะเวลาผ่านมา 5 ปีแล้ว นับตั้งแต่ วันที่ 22 กรกฎาคม 2561 วันที่มีการประกาศใช้บังคับ ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาและ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้กฎหมายยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5.2 ข้อเสนอแนะ

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นเพียงบทบัญญัติ ของกฎหมายเท่านั้น ยังไม่มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่เป็น ไปตาม เจตนารมณ์ และบรรลุดุวัตถุประสงค์ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ขอเสนอแนะแนวทางเพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในพระราช กฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ดังนี้

1) บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส (รวมถึงบุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภรรยา) และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน ในต่างประเทศ และทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ต่อหัวหน้าหน่วยงาน ที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้มีเงินเดือนและตำแหน่ง

ประจำ อาทิเช่น ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว รวมถึงพนักงานราชการ หากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง ให้มีหน้าที่ยื่นเพียงตำแหน่งเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำ

2) รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

2.1) ข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย ชื่อ - สกุล เลขบัตรประจำตัวประชาชน วันเดือนปีเกิด สถานภาพ ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ การประกอบอาชีพ ข้อมูลบิดา มารดา ข้อมูลคู่สมรส ข้อมูลบุตร ข้อมูลพี่น้อง

2.2) ข้อมูลรายได้ต่อปี และรายจ่ายต่อปี ของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

2.3) ข้อมูลการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

2.4) ข้อมูลรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

3) ระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

3.1) ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ภายใน 60 วัน

3.2) ยื่นเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใน 60 วัน

3.3) ยื่นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน ที่มีมูลค่าเกิน 300,000 บาท

3.4) ยื่นเมื่อครบกำหนดทุก ๆ 3 ปี ตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นภายใน 60 วัน นับแต่วันถัดจากวันดำรงตำแหน่งครบทุก 3 ปี

หากมีความจำเป็นที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่สามารถยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด ได้อีกไม่เกิน 30 วัน นอกจากนี้ อาจมีคำขอยื่นแก้ไขและยื่นบัญชีเพิ่มเติมได้ โดยระบุเหตุผลและความจำเป็นต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด และให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดอนุญาต

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ไปยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ และให้หัวหน้าส่วนราชการส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่ผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

4) สภาพบังคับ

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเข้ารับตำแหน่ง และตลอดการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุก ๆ 3 ปี หากเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดไม่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อหัวหน้าส่วนราชการที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นมีความผิดทางวินัย และต้องดำเนินการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าวด้วย

5) วิธีการยื่นและการเก็บรักษาข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

5.1) วิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(1) ยื่นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ถือเป็นการรับรองว่า ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ถูกต้องเป็นจริงทุกประการ ห้ามมิให้ปฏิเสธความผูกพันทางกฎหมาย

(2) ยื่น โดยเอกสาร ในกรณีผู้มีหน้ายื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มีเหตุอันสมควรทำให้ไม่อาจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ สามารถ ทำคำร้องขอต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดหรือที่ตนปฏิบัติงานอยู่ เพื่อขออนุญาตยื่นทรัพย์สินและ หนี้สินโดยวิธีการทางเอกสาร ตามแบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่กำหนดไว้ และลงชื่อกำกับไว้ ทุกแผ่น และให้นำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใส่ซองปิดผนึกและลงลายมือชื่อกำกับไว้

5.2) การเก็บรักษาข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ให้หน่วยงานต้นสังกัดเก็บรักษาข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในสังกัด ไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ถือเป็นการลับของราชการ โดยหน่วยงานต้น สังกัดแต่งตั้งให้มีผู้ดูแลระบบ (Admin) ในการจัดเก็บข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของตน ในส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยเอกสารตามแบบบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สิน ให้หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดตรวจสอบความถูกต้องและลงลายมือชื่อกำกับ ไว้ และเก็บไว้เป็นการลับ

6) วิธีการตรวจสอบและวิธีส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.1) วิธีการตรวจสอบ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจในการสุ่มตรวจบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 10% ของบัญชีทั้งหมดของแต่ละกลุ่มงาน หรือเลือกจากเหตุปัจจัยเสี่ยงต่อการทุจริต ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หากพบว่ามีจรรยาบรรณผิดปกติ ให้หัวหน้าส่วนราชการส่งบัญชีของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการได้สวน และร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

6.2) วิธีส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ หรือความปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใด ถูกร้องเรียนเรื่องการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะที่กำหนด โดยไม่เกิน 30 วัน นับจากวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ

(2) เมื่อมีการดำเนินวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตภายในหน่วยงาน ต่อมามีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง และนำไปสู่การสอบสวนทางวินัย หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายดังกล่าวได้ เพื่อประกอบการพิจารณาการสอบสวนทางวินัยต่อไป

(3) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่ ให้หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เดิม ส่งมอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไปสังกัดใหม่ ทั้งนี้ ภายในสามเดือนนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากหน่วยงานของรัฐที่สังกัดเดิม

7) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ

7.1) อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการ

(1) ตรวจสอบรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีใช้ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้าง หรือพนักงานราชการ ให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามระยะเวลาที่กำหนด

(2) กำกับดูแล และแจ้งเตือนในกรณีใกล้ครบกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(3) รายงานการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่น ไปยัง
ฐานข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับแต่ครบระยะเวลาสิ้นสุด

(4) หากเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลใด จงใจไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน
และหนี้สิน หัวหน้าส่วนราชการีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและลงโทษทาง
วินัยต่อไป

7.2) ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ

ในกรณีมีการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในสังกัด ซึ่งเป็นข้อมูลอันเป็นความลับ และมีความเสียหายเกิดขึ้น หัวหน้าส่วนราชการในฐานะ
ผู้กำกับดูแล จะต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท และรวมถึงการสอบสวนข้อเท็จจริง
เพื่อลงโทษทางวินัย



บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2565). *สาขารณรัฐสิงคโปร์*. สืบค้นจาก
<https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcc1c15e39c3060009fce>
- กูดดา เกษบุญชู-มิตต์. (2561). *วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวดัล ถึงการปฏิวัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2562, 27 มิถุนายน). บทเรียนการสร้างชาติจอร์เจีย : มือปราบคอร์รัปชันที่เก่งที่สุดในโลก [Web log messages]. สืบค้นจาก
<https://www.facebook.com/162047453807939/photos/a.170241796321838/2498914976787830/?type=3/>
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2564). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ, อิศรัฏฐ์ริน ไชยสง, มิตรชัย จงเชี่ยวชำนาญ, นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า, และสิริวิทย์ อิศโร. (2565). *รายงานวิจัยเรื่อง โครงการเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตจากนโยบายและโครงการของรัฐ*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ฐาตุร จุลินทร. (2557). *การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของสิงคโปร์*. สืบค้นจาก
https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=28236
- ณัชชานุช พิซิดธนารัตน. (2559). แนวคิดวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในประเทศไทย, *วารสารศาสตร์การเมืองบูรพา*, 3(2), 12 – 15.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2560). *กฎหมายมหาชน:แนวประยุกต์* (พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2548). *การนื้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ไทยพับลิก้า (2566). *สำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันในอาเซียนจากค่า CPI 2022 กับสถานการณ์ Treading Water on Anti-Corruption*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2023/02/hesse004-116-cpi2022/>
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2554). หลักนิติธรรม (Rule of Law). *วารสารยุติธรรมคู่ขนาน*, 6 (9), 1-2.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2560, 28 มิถุนายน). ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย [Web log messages]. สืบค้นจาก <https://www.matichonweekly.com>.
- นพ นรนาถ. (2561, 11 กุมภาพันธ์). ทุ่งใหญ่เนรศวรปี 16-61 ประวัติศาสตร์ไม่ซ้ำรอย [Web log messages]. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/daily/detail/9610000014178>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญเฉลิม วิภาส. (2544). *เอกสารวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศิริ มีวงศ์อุโฆษ. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไผ่กรุง เทียนคำ. (2564). *การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: ศึกษากรณีทรัพย์สินจากการยืม* (Master's thesis). สืบค้นจาก http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2021/TU_2021_6101032180_13232_17122.pdf
- พรทิพย์ ชูศรี. (2561). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561* (Master's thesis). สืบค้นจาก http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6224014445/1632905789e5b38622302679ee269e1e2cbc9a6871_abstract.pdf
- พัชรวรรณ นุชประยูร, อมรรัตน์ กุลสุขจิต, กวีนา กิจกำแหง, บรรเจิด สิงคะเนติ, กัณธร สมุทวนิชและ อรศิริ รั้งรักษ์ศิริวร. (2561). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน*. นนทบุรี: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ภูริศดา นิลวรรณและมุกิตา แมนเมตตกุล. (2555). รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- มานะ นิมิตรมงคล. (2566). จะทนอยู่กับการ โกงกินทุกหย่อมหญ้าหรือรื้อสร้างใหม่. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-article/116091-mana-32.html>.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2517). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. เล่มที่ 91 ตอนที่ 169 หน้า 34 ประกาศใช้ 7 ตุลาคม 2517.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2518). พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518. เล่มที่ 92 ตอนที่ 52 หน้า 12 ประกาศใช้ 3 มีนาคม 2518
- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. เล่มที่ 114 ตอนที่ 155 ก หน้า 76-78 ประกาศใช้ 11 ตุลาคม 2540.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2542). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 12-15 ประกาศใช้ 17 พฤศจิกายน 2542.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 68-70 ประกาศใช้ 6 เมษายน 2560.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2561). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561. เล่มที่ 135 ตอนที่ 52 ก หน้า 46-57 ประกาศใช้ 22 กรกฎาคม 2561.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. *จตุรนิติ*, 9(1), 49-68.
- วรวิทย์ สุขบุญ. (2558). คณะกรรมการ ป.ป.ช.กับการตรวจสอบทรัพย์สินแบบภาพนิ่ง (NACC and End of Period Asset Investigation). *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 8(1), 24-28.
- วิชา มหาคุณ. (2550). ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน : การทุจริตของวุฒิสภา. สืบค้นจาก https://www.idd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2550). *สรุปผลการวิจัยโครงการการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*
- ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (2566). *CPI เผยดัชนีการรับรู้การทุจริตประจำปี 2565 พบไทยคะแนนดีขึ้น 1 คะแนน รั้งอันดับ 101 ของโลก แต่สถานการณ์ทุจริตในประเทศยังน่ากังวล*. สืบค้นจาก <https://www.sdgmovement.com/2023/02/02/cpi-corruption-perceptions-index-2022/>
- สกุลกานต์ หนองหาร. (2564). *การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (Mester's thesis). สืบค้นจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. สืบค้น 20 มกราคม 2566, จาก <https://dictionary.orst.go.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560ก). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc4>.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560ข). *อำนาจหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช.* สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191124165113148/20191124165833?>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565). *ป.ป.ช. ยกระดับการยื่นบัญชีทรัพย์สินฯ ผ่านระบบออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20220912125934?>
- สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=44901

บรรณานุกรม (ต่อ)

เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์. (2553). *โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตประเทศไทย An of the Corruption Situation in Thailand*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

อดิรุจ คือระ. (2565, 25 พฤษภาคม). หลักนิติธรรมไทย' รั้งอันดับ 80 ของโลก – กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะแน่นถดถอย 'สังคมสงบสุขและยุติธรรม' จึงยังเกินเอื้อมถึง? ชวนสำรวจผ่านดัชนี WJP Rule of Law2022 [Web log message]. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-article/116091-mana-32.html>.

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์. (2539). *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อำพันธ์ ถนอมงาน. (2555, 17 มีนาคม). ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย [Web log messages]. สืบค้นจาก <https://amphuntha.blogspot.com/>

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย. (2560, 26 เมษายน). *วิวัฒนาการคอร์รัปชันในไทย*. [Web log messages]. สืบค้นจาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail>

ICAC. (2560). *เขตปกครองพิเศษฮ่องกง*. Retrieved from http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html

Independent Commission Against Corruption (Hong Kong). Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Commission_Against_Corruption_\(Hong_Kong\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Commission_Against_Corruption_(Hong_Kong))

Law of Georgia on The Conflict of Interests and Corruption in Public Service. Retrieved from http://www.meca.gov.ge/itst/_FILES/files/Law%20of%20Georgia%20on%20conflict%20of%20interests%20in%20Public%20Service.pdf

National Archives of Singapore. (2005). *Code of Conduct for Ministers 2005 (Singapore)*. Retrieved from <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20050803-Code%20of%20Conduct%20for%20Ministers.pdf>

Prevention of Corruption Act 1988. (Singapore). Retrieved from <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1558/1/A1988-49.pdf>

บรรณานุกรม (ต่อ)

Singapore Government. (2023). *Corruption (confiscation of benefits) act 1989 (Singapore)*.

Retrieved from <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/16-1989/Published?DocDate=19890331&ProvIds=P1II-#pr5->

The Court of Appeal under the Basic Law. (2017). Retrieved from

https://www.hkcfa.hk/en/about/overview/basic_law



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ปยุตธนา สมเพชร
วัน เดือน ปีเกิด	8 ธันวาคม 2537
สถานที่เกิด	จังหวัดกาฬสินธุ์ ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยม อันดับ 1 สาขาวิชานิติศาสตร์, 2560 เนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์ เนติบัณฑิต สมัยที่ 73, 2563
ที่อยู่ปัจจุบัน	56 ม.9 ตำบลนาจำปา อำเภอคอนจอน จังหวัดกาฬสินธุ์
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัดมุกดาหาร
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ช่วยพนักงานได้สวน