

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption) ของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State officer) ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อปัจจุบันและอนาคตของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น

1. ทำให้คนกลุ่มน้อยคดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมายหรือจริยธรรม การเมืองไม่ได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง

2. ทำให้เกิดความบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด

3. ทำให้เกิดการผูกขาดโดยคดีการเมืองและคดีธุรกิจขนาดใหญ่ ไม่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความอ่อนแอ ความด้อยพัฒนาแล้วหลังและองค์กรทั้งภาครัฐ (Government) และภาคเอกชน

4. ทำให้เยาวชนและประชาชนมีค่านิยมแบบยกย่องความร่ำรวยหรือความสำเร็จ โดยมุ่งหมายกระทำการโกง เพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ ทำให้ประชาชนขาดจริยธรรมหรือศีลธรรม คิดแต่ในเชิงแก่งแย่งแข่งขันเอาเปรียบกัน อย่างไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ไม่มีจิตสำนึกที่จะทำงานร่วมกันเพื่อหมู่คณะ<sup>1</sup>

การทุจริตและประพฤติมิชอบ อันรวมถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตในหน้าที่ราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน ตลอดจนความอยู่ดีชั่วร้ายอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลใดใช้เป็นเครื่องมือ (Tool) ในการลดทอนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม (Social) หรือกล่าวโดยสรุป คือ การทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> วิทยากร เชียงกุล. (2549). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 7-8.

<sup>2</sup> เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์และคณะ. (2553). โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย An Assessment of the Corruption Situation in Thailand. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 2-4.

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (Asset and Liability list) เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (State power) ดังกล่าว ได้มุ่งไปที่ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political officer) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State officer) จากการศึกษาค้นคว้าถึงการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมาและแนวคิดในการแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กลไกการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และหลักเกณฑ์การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งสามารถที่จะนำมาวิเคราะห์ปรับใช้เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤตินิยมชอบที่จะเกิดขึ้น ในระหว่างดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้ช่องว่างของกฎหมาย (Gap in Law) เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองและผู้อื่น ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมหาศาลได้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ พบว่ายังมีการบัญญัติที่ไม่ครอบคลุม และเหมาะสมกับพฤติการณ์การทุจริตประพฤตินิยมชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายและเกิดการทุจริตประพฤตินิยมชอบได้โดยง่าย

## 5.1 บทสรุป

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมชอบ การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นกระบวนการสรรหาความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นต้นทางการดำเนินการไต่สวนกรณีร้ายแรงผิดปกติ และการดำเนินการไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ กระบวนการตรวจสอบเริ่มต้นจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

(1) เพื่อสร้างความโปร่งใส (Transparent) ให้ระบบการเมือง<sup>3</sup> (Political system) และราชการ<sup>4</sup> ทั้งเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดขึ้น

<sup>3</sup> ระบบการเมือง (Political system) หมายถึง ระบบที่ประกอบด้วย ประชาคมการเมือง (political community) ระบบการเมืองการปกครอง (political regime) และผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมือง (political authorities)

(2) เพื่อป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมีโอกาสใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต

(3) เป็นมาตรการเสริมการปราบปราม (Suppress) การทุจริต เพราะวัตถุประสงค์หลักของการทุจริต คือ ต้องการทรัพย์สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 32 และมาตรา 33 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>5</sup> 3 ระยะ ดังนี้

(1) กรณีเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(2) กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

กรณีตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีแล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

<sup>4</sup> ราชการ (สำหรับประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข) หรือ รัฐบาล (สำหรับประเทศที่ไม่ได้มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข) เป็นระบบการทำงานอย่างหนึ่งของรัฐ หมายถึง การงานของพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาล รวมไปถึงของทหารและตำรวจซึ่งอาจเรียกแยกเฉพาะว่า "ราชการฝ่ายทหาร" หรือ "รัฐบาลฝ่ายทหาร" แล้วแต่กรณี

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 1. และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 32 และมาตรา 33.

ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สิน (Asset) และหนี้สิน (Debt) ในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>6</sup> อย่างน้อย 3 ระยะเวลา เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ใด อยู่ในตำแหน่งครบสามปี ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีอยู่ในตำแหน่งครบสามปีด้วยทุกครั้ง ดังนี้

(1) กรณีเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(2) กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ยกเว้นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาในศาลฎีกา อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงให้ยื่นเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

(3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

(4) ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งครบ 3 ปี

กรณีตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาท (heir) หรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย

การแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ว่าจะ เป็นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายบัญญัติให้ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริง ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งหรือวันพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แล้วแต่กรณี และการตรวจสอบ (Check) เป็นการตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แสดงไว้ ความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน จึงตรวจสอบเปรียบเทียบได้จากแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้แสดงไว้ ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งหรือวันพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แล้วแต่กรณี เท่านั้น การกำหนดดังกล่าวทำให้ผู้ยื่นมีเวลาจัดทำบัญชีเพียงวันเดียว คือ

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 1. และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 39-40.

วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยังทำให้ผู้ยื่นสามารถเลือกแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในวันใดก็ได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีเจตนาไม่สุจริตที่จะยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินของตนไปให้ผู้อื่น หรือเพิ่มทรัพย์สินเป็นเท็จในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อใช้ประโยชน์ในการทำทุจริตหรือปกปิดการทุจริตในอนาคต โดยหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา<sup>7</sup> ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ในตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งประกอบด้วย ประธานาธิบดี (President) รองประธานาธิบดี (Vice president) สมาชิกสภาองเกรส (Member of Congress) ซึ่งรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย การรายงานทรัพย์สินของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้ โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น ๆ เรื่อยไป

หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>8</sup> กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับตั้งแต่ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี (Cabinet) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และสมาชิกวุฒิสภา (Senate) ไปจนกระทั่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งในตำแหน่งประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ต้องทำบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมตลอดจนสินสมรส และทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นทั้งที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยก ขึ้นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) พร้อมกับการขึ้นสมัครเข้ารับเลือกตั้ง และต้องยื่นอีกครั้งเมื่อหมดวาระดำรงตำแหน่งต้องออกจากตำแหน่ง ในกรณีสมาชิกรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาที่ตนได้รับเลือกเข้าไป (สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) ภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติสมาชิกรัฐสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาอีกครั้ง โดยสามารถยื่นได้

<sup>7</sup> วรวิทย์ สุขบุญ. (2560). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. (พิมพ์ ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 15-17.

<sup>8</sup> ปัญญา อุดชาชน. (2551). 10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 474-477.

ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือนภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ และจะทำการตรวจสอบเปรียบเทียบกันว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับบัญชีดังกล่าว และในคณะรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่งและภายใน 15 วัน หลังวันพ้นจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นบางตำแหน่ง เช่น ประธานสภาท้องถิ่นก็ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่งและในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ บุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่ง ตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือนภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งวาระปกติ ส่วนกรณีลาออก ถูกให้ออก หรือเกิดการยุบสภาที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วันหลังวันพ้นจากตำแหน่ง

และหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสหราชอาณาจักร<sup>9</sup> ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภา ทำการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก (Registration of Member's Interest) ระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์ (1) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง (2) ภายหลังจากพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ (Benefits) เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง สมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน (Register) แต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะอภิปรายหรือดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี

จะเห็นได้ว่า การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นด้วย พร้อมแนบเอกสาร (Document) ประกอบที่เป็นหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวแสดงตามที่มีอยู่จริง ณ วันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งหรือวันพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แล้วแต่กรณี

<sup>9</sup> กุริสุดา นิลวรรณและมูทิตา แมนเมตตกุล. (2552). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.. หน้า 15-24.

ซึ่งเอกสารประกอบที่แสดงนั้นจะแสดงเฉพาะวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีเท่านั้น ตัวอย่างเช่น มีหน้าที่ยื่นบัญชีกรณีเข้ารับตำแหน่งวันที่ 1 กรกฎาคม 2559 ก็มีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2559 เท่านั้น พ้นจากตำแหน่ง วันที่ 30 มิถุนายน 2560 ก็แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560 เท่านั้น มิได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างเช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสหราชอาณาจักร ที่จะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลง (Change) ผลประโยชน์ (Benefits) ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ซึ่งถ้าสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน แต่ไม่ได้ลงทะเบียนจะอภิปรายหรือดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์จะเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี เป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส (Transparent) ในการเป็นสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) แต่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศ ไทย ยังไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติว่าในระหว่างดำรงตำแหน่ง และไม่เคยมีการกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเช่นของสหราชอาณาจักร การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว จึงทำให้เกิดช่องว่างในการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่กำลังพยายามที่จะหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง และพวกพ้อง ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล

ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่าเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่า มีจำนวนทรัพย์สิน (Asset) ที่เพิ่มขึ้น หรือพิจารณาว่ามูลค่า (Value) ของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการพิจารณาว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบหลาย 2 ส่วน ไม่ว่าจะเป็นเงินได้ที่นำไปยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา<sup>10</sup> หรือเงินได้ที่ไม่นำไปยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่มีเอกสาร

<sup>10</sup> ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือ ภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลทั่วไป หรือจากหน่วยภาษีที่มีลักษณะพิเศษ ตามที่กฎหมายกำหนดและมีรายได้เกิดขึ้นตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยปกติจัดเก็บเป็นรายปี รายได้ที่เกิดขึ้นในปีใดๆ ผู้มีรายได้มีหน้าที่ต้องนำไปแสดงรายการตนเองตามแบบแสดงรายการภาษีที่กำหนดภายในเดือนมกราคมถึงมีนาคมของปีถัดไป สำหรับผู้มีเงินได้บางกรณีกฎหมายยังกำหนดให้ยื่นแบบฯ เสียภาษีตอนครึ่งปี สำหรับรายได้ ที่เกิดขึ้นจริงในช่วงครึ่งปีแรก เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีที่ต้องชำระและเงินได้บางกรณี กฎหมายกำหนดให้ ผู้จ่ายทำหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่ายจากเงินได้ที่จ่ายบางส่วน เพื่อให้มีการทยอยชำระภาษีขณะที่มีเงินได้เกิดขึ้นอีกด้วย

หลักฐาน (Evidence) นำมาแสดงให้ปรากฏถึงที่มาของแหล่งเงินได้<sup>11</sup> รวมทั้งในส่วนของพฤติการณ์ (Circumstances) ในการได้ทรัพย์สิน ผู้ถูกกล่าวหา<sup>12</sup> มีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือไม่ หรือมีตำแหน่งหน้าที่เอื้อต่อการเข้ามามีผลประโยชน์ในลักษณะที่จะทำให้ทรัพย์สินที่ตนมีอยู่มีมูลค่าสูงขึ้นหรือไม่ และปัญหาการประเมินราคาทรัพย์สินที่มีมูลค่าที่ไม่แน่นอน เช่น เหยี่ยวกษาปณ์ พระเครื่อง การคำนวณราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ในขณะที่ถูกกล่าวหาเกิดขึ้นในระหว่างที่ทรัพย์สินอยู่ในรูปของหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยใช้วันที่ผู้ถูกกล่าวหาเริ่มดำรงตำแหน่ง หรือใช้วันที่ปรากฏพฤติการณ์ว่ากระทำการเพื่อให้มูลค่าหุ้นเพิ่มสูงขึ้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้โอกาสที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองและพวกพ้อง ทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้

(1) เห็นควรให้แก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่แต่เดิม มาตรา 32 ประกอบ มาตรา 33 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินรวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ ทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ<sup>13</sup> ตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี และมาตรา 39 ประกอบมาตรา 40 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำมาตรา 32 และมาตรา 33 มาใช้บังคับกับการแสดง การยื่น การรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

<sup>11</sup> แหล่งที่มาของเงินได้ ซึ่งแบ่งเป็นเงินได้จากแหล่งในประเทศและนอกประเทศ เงินได้จากแหล่งต่างๆ นี้จะต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา

<sup>12</sup> ผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา ผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด มีอยู่ 2 ฐานะ คือ ฐานะผู้ต้องหา โดยถูกหาว่าได้ทำความผิดแต่ยังไม่ได้ถูกฟ้องต่อศาล กับฐานะจำเลย คือ ผู้ถูกกล่าวหาว่าได้ทำความผิดอาญาซึ่งได้ถูกฟ้องศาลแล้ว

<sup>13</sup> บรรลุนิติภาวะ คือ มีอายุถึงกำหนดที่กฎหมายให้พ้นจากภาวะความเป็นผู้เยาว์และให้มีความสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายทั้งปวงได้โดยสมบูรณ์ด้วยตนเอง โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ หรือเมื่อผู้เยาว์ทำการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย



และหนี้สิน และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม

โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกหนึ่งปี ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายที่จะใช้การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และควบคุม ตรวจสอบ นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

(2) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร้ายวณิชคปกติเห็นควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

- กำหนดนิยามศัพท์ของคำว่า “สินทรัพย์” แทนคำว่า “ทรัพย์สิน” เพราะคำว่าสินทรัพย์หมายถึง ทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้อง มีความหมายที่กว้างกว่าคำว่าทรัพย์สิน สามารถใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดสิ่งที่มีมูลค่าได้กว้างกว่า

- กำหนดแนวทางการพิจารณาคำนวณราคาทรัพย์สิน และกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องในการประเมินราคาทรัพย์สินที่มีมูลค่าที่ไม่แน่นอน เช่น พระเครื่อง เครื่องประดับ ภาพวาด ฯลฯ

ซึ่งหากมีการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามที่ได้เสนอแล้วนั้น จะสามารถช่วยลดช่องว่างของกฎหมายที่จะก่อให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบลงได้ และจะทำให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น