

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตประพหุติมิชอบ (Corruption) เป็นปัญหาร้ายแรงในสังคมไทยโดยเฉพาะ การทุจริตประพหุติมิชอบในระบบราชการ การทุจริตประพหุติมิชอบเป็นพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์อย่างหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนหาประโยชน์อันไม่ชอบนอกเหนือจากค่าตอบแทนของตนให้ตัวเองหรือผู้อื่น ดังนั้น เพื่อเป็นการลงโทษ (Punishment) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว รัฐจึงมักจะมีกฎหมาย ที่จะใช้ลงโทษ การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจาะจง การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นเรื่องที่รัฐให้น้ำหนักและความสำคัญมาโดยตลอด แต่การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยก็ได้ลดน้อยถอยลงมามากนัก เพราะฉะนั้น สิ่งสำคัญในการต่อสู้กับการทุจริตในภาคสาธารณะ (Sector) คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ไม่ใช่ความสามารถในการจับกุมและลงโทษ ผู้กระทำความผิด (Offender) ได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว กฎหมายและการใช้กฎหมายมีผลโดยตรงในส่วนนี้เพราะหากกฎหมายไม่ครอบคลุมลักษณะความผิดที่ทั่วถึงและชัดเจน หรือมีขอบเขตและน้ำหนักของการลงโทษที่ไม่เหมาะสม ย่อมทำให้ความพยายามที่จะป้องกันการทุจริต

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่ควรจะเป็นทั้งความครอบคลุมและขนาดของการลงโทษที่เหมาะสมตามกฎหมายและประสิทธิภาพของการทำงาน²

การทุจริต (Corruption) ในประเทศไทยอาจจำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ การทุจริตในระดับชาติ และการทุจริตในระดับท้องถิ่น³

1. การทุจริตในระดับชาติ การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy corruption) เป็นการทุจริตที่นักการเมืองใช้อำนาจทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงถึงอำนาจนิติบัญญัติที่ได้มาจากความไว้วางใจของประชาชน เป็นเครื่องมือในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย การแก้ไขระเบียบข้อบังคับและนโยบายโดยการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย (Gap Law) เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง เพื่อให้การกระทำทุจริตเป็นสิ่งที่ชอบธรรม

2. การทุจริตในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการต่าง ๆ ของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติเกิดการทุจริตในท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน

การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเป็นการยาก โดยเฉพาะการกระทำทุจริตโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴ (Political officer) และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง (Senior officer) จึงได้พยายามให้มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นมาตรการพิเศษบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

² เมธี ครองแก้ว. (2558). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต (Law and Economics on Corruption Prevention). วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 8 (1), หน้า 2-3.

³ ร่างยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564). หน้า 6-7.

⁴ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁵ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (Listing of Assets and Liabilities) ก็เป็นมาตรการพิเศษหนึ่งมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550⁶ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁷

⁵ สุวณี คัมภกรกิจ. (2551). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ. รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช. ปีงบประมาณ 2551. หน้า 1.

⁶ มาตรา 259 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

มาตรา 260 บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 259 ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (3) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 259 ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of State Power) หน้าที่หนึ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ การตรวจสอบทรัพย์สิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State officer) ที่จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น (Increase) ผิดปกติในระหว่างดำรงตำแหน่ง (During The Tenure) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นหนึ่ง ในเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจรัฐในทางทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรง

และหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งโดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

⁷ มาตรา 234 บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑๓๑

๑๓๑

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

๑๓๑

๑๓๑

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นการกระทำของ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใ้สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

ตำแหน่งทางการเมือง⁸ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁹

⁸ ฎีกาสุดา นิลวรรณและมุกดา แมนเมตตกุล. (2552). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง. รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปี 2552. หน้า 1.

⁹ มาตรา 32 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย...

มาตรา 33 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 32 ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้บัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(2) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(3) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอใช้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวแทนการยื่นใหม่ก็ได้ แต่ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งจะกำหนดให้นำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยก็ได้

การตรวจสอบทรัพย์สินจึงเป็นวิธีการหนึ่งโดยเป็นกระบวนการหาความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ และการดำเนินการไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ¹⁰

หลักการตรวจสอบทรัพย์สินจะต้องยึดหลักดังต่อไปนี้¹¹

1. การตรวจสอบความถูกต้อง (Accurate) และความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

2. การตรวจสอบเพื่อดำเนินการไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และกรณีร่ำรวยผิดปกติ การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าถูกต้องตามที่ผู้ยื่นแสดงหรือไม่ ผู้ยื่นจงใจ (Intentionally) ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบตามแผน การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ (Unusually Wealthy) รวมทั้งการดำเนินการไต่สวนทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ ซึ่งเป็นฐานความผิดที่สำคัญยิ่ง

การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส (Spouse) และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ที่มีอยู่จริงทั้งในประเทศและต่างประเทศ ให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (Detour) ด้วย โดยต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะได้ให้แสดงเพียงเพื่อพิสูจน์ถึงความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือ

ความในวรรคสามให้ใช้บังคับกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยอนุโลม ทั้งนี้ ระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับตำแหน่งอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

¹⁰ ภูริศดา นิลวรรณและมูทิตา แมนเมตตกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 6.

¹¹ วิชามหาคุณ. (2552). **หลักการตรวจสอบทรัพย์สิน**. เอกสารประกอบคำบรรยาย โครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.

วันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แล้วแต่กรณี ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง ยังไม่มีการตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย¹² (Gap law) อันนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีโอกาสนำไปใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางอันเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศไทยในทุกด้าน ทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันการทุจริตได้ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเห็นควรที่จะนำมาศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงให้การดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการทุจริตประพฤติมิชอบ และช่องว่างของกฎหมาย ที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตประพฤติมิชอบ
3. เพื่อศึกษากระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Counter Corruption Commission)
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Issue) การทุจริตประพฤติมิชอบ และช่องว่างของกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตประพฤติมิชอบ
5. เพื่อทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาของการทุจริตประพฤติมิชอบ และช่องว่างของกฎหมาย ที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตประพฤติมิชอบ ทำให้ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติในระหว่างดำรงตำแหน่ง อันนำไปสู่การร้ายวยผิดปกติ

¹² “ช่องว่างของกฎหมาย” (Gap in law หรือเรียกว่า Gap Law หรือ Legal Gap) หมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงได้

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด และมาตรา 39 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้นำมาตรา 32 มาใช้บังคับกับการแสดง การยื่น การรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบความถูกต้องและมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินโดยอนุโลม เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่า กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริง ในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิสูจน์ (Prove) ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินนั้น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว จะแสดงเพียงเพื่อพิสูจน์ถึงความถูกต้องและความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แล้วแต่กรณี เท่านั้น ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง ยังไม่มีการตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย อันนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีโอกาส (Chance) ที่ใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางอันเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศชาติในทุกด้าน การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังไม่อาจมีประสิทธิภาพ (Performance) เพียงพอในการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเห็นควรที่จะทำการศึกษา (Study) ค้นคว้า (Research) และวิเคราะห์ (Analyze) เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงให้การดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง ศึกษาแนวคิดต่าง ๆ และเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้เกิดการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ศึกษาจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ วารสารต่าง ๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. ทำให้เข้าใจศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการทุจริตประพฤติมิชอบ และช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตประพฤติมิชอบ
3. ทำให้สามารถพิจารณาถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
4. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ความเหมาะสมแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ และช่องว่างของกฎหมาย สามารถนำกำหนดแนวทางในการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุจริตประพฤติมิชอบ
5. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการการทุจริตประพฤติมิชอบ และแก้ไขช่องว่างของกฎหมาย ที่จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติในระหว่างดำรงตำแหน่ง มาปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ