

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยม เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมุ่งไปที่ทรัพย์สิน เพราะการทุจริตประพฤตินิยมส่วนใหญ่เกิดขึ้นในแวดวงของระบบราชการ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การใช้อำนาจในลักษณะฉ้อฉลและการทุจริตประพฤตินิยม มักเกิดจากแวดวงของระบบราชการจึงต้องอาศัยมาตรการในทางควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายประสงค์ ไม่กระทำการไปในทางใด ๆ ที่เป็นการทุจริตประพฤตินิยม

2.1.1 ความเป็นมาและแนวคิดการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤตินิยมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเพราะ การเมืองการปกครองของประเทศไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจสรุปลักษณะเด่น ๆ ได้ว่าเป็นการเมืองในระบบกึ่งประชาธิปไตย (Semi - democracies) สลับการเมืองในระบบอำนาจนิยม (Regimes Autoritaires) ระบบเผด็จการ¹ (Regimes Dictatoriaux) เสียยิ่งกว่าจะเป็นระบบประชาธิปไตย (Democracy) อย่างสมบูรณ์ เหตุผลสำคัญ ๆ คงเนื่องมาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

¹ ศาสตราจารย์ ชาร์ล กาดู อธิบาย คำว่า “เผด็จการ” (dictature) มาจากคำว่า “dictatura” ในภาษาละติน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมสถานการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ที่ไม่อาจจัดให้อยู่ในประเภทเดียวกันได้ทั้งหมดและไม่อาจให้คำนิยามทั่วไปที่ครอบคลุม “ระบบเผด็จการ” (regimes dictatoriaux) หรือระบบเอกราชปไตย (monocracies) ทุกระบบ เมื่อใดที่มีการกล่าวถึง “อำนาจเผด็จการ” ก็จะมีการใช้คำศัพท์ต่าง ๆ ที่มีความหมายไม่ชัดเจนหรือไม่ตรงกัน เช่น “อำนาจนิยม” (autoritaire) “อำนาจเบ็ดเสร็จ” (totalitaire) “ฟาสซิสต์” (fasciste) “อำเภอใจ” (arbitraire) ฯลฯ ลักษณะและมาตรการของระบบเผด็จการสมัยใหม่แตกต่างไปจากระบบเผด็จการในสมัยกรีกโบราณหรือในสมัยจักรวรรดิโรมันหรือในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ของไทยนั้นถูกควบคุมโดยบรรดาข้าราชการและทหารระดับสูง เรียกได้ว่าข้าราชการและทหารเป็นใหญ่มาโดยตลอดหรือในอีกนัยหนึ่ง การเมืองการปกครองของไทยในยุคสมัยของระบอบประชาธิปไตย (Democracy) มีลักษณะเป็นการเมืองในระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เป็นสำคัญ ดังนั้น การใช้อำนาจในลักษณะฉ้อฉลและการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) จึงมักเกิดจากแควดวงของระบบราชการ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ใช้ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตที่สืบเนื่องมาจากระบบราชการไทยในหลายกรณี ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ซึ่งอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยเจตนาของกฎหมายก็เพื่อให้มีการดำเนินการไปในทางที่ก่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด แต่ในกรณีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ² (Public Interest) อย่างแท้จริงเลยก็ได้ เพราะการที่กฎหมายเปิดช่องให้สั่งการจึงกระทำไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนหรือพรรคพวก ทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์มหาชน ซึ่งเรื่องนี้ Max Weber³ เสนอว่า “ควรที่จะต้องบัญญัติกฎหมายระบอบอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลในองค์กรของรัฐไว้โดยชัดเจน เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด” อยากรู้ดี เป็นเรื่องที่ยากที่จะบัญญัติข้อกำหนดที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกกรณีและแม้ว่าจะกำหนดได้ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยมาตรการในทางควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น

² รัช. ดร. นันทวัฒน์ บรรณานันท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ "ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง" โดยได้อธิบายไว้ว่าหน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ "ประโยชน์สาธารณะ" มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น "บริการสาธารณะ" (service public) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่างๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะหากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น

³ Max Weber เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองและนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน

ไปตามกรอบที่กฎหมายประสงค์ ไม่กระทำการไปในทางใด ๆ ที่เป็นการทุจริตแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ

จากแนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งทรงอิทธิพล การบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมอย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกกรณี เป็นเรื่องที่ยาก จึงต้องอาศัยมาตรการด้านจริยธรรม และนอกจากนั้นยังต้องมีระบบการควบคุมโดยกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมุ่งไปที่ทรัพย์สิน⁴

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในประเทศไทยมีวิวัฒนาการการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2571 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2547 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 พระราชบัญญัติการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵

การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นกระบวนการสรรหาความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นต้นทางการดำเนินการไต่สวนกรณีร้ายผิดปกติ และการดำเนินการไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเป็นฐานความผิดที่สำคัญมาก เป็นอำนาจพิเศษที่ไม่เคยมีมาก่อน กระบวน

⁴ ฐิริสุดา นิลวรรณและมุกิตา แมนเมตตกุล. (2555). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง. ราชการการวิจัย กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 5-6.

⁵ ปัญญา อุดชาชน. (2551). 10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย: คู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด. หน้า 465.

การตรวจสอบเริ่มต้นจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน⁶ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

(1) เพื่อสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเมืองและราชการ ทั้งเป็นการส่งเสริมการมีคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดขึ้น

(2) เพื่อป้องกันการทุจริตและคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ไม่ให้ผู้ไม่สุจริตมีโอกาสใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต

(3) เป็นมาตรการเสริมการปราบปรามการทุจริต เพราะวัตถุประสงค์หลักของการทุจริตคือ ต้องการทรัพย์สิน⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.1.2 ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพศุติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่อดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบัน ได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน⁸ เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร⁹ ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503

⁶ สุวณี คัมภกสิกิจ. (2551). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ. ราชการการวิจัย กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 12.

⁷ วรวิทย์ สุขบุญ. (2558). คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบทรัพย์สินแบบภาพนิ่ง (NACC and End-of-Period Asset Investigation). วารสารวิชาการ ป.ป.ช, หน้า 24.

⁸ คณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน เรียกโดยย่อว่า ก.ป.ช.

⁹ คณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร เรียกโดยย่อว่า ก.ศ.ภ.

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยรวมงานของคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกซ์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ¹⁰ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมายระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล (Government) รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย (Democracy) ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการต้องถูกยุบเลิกไป

เมื่อนายสัญญา ชรรณศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (Corruption) ให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ¹¹ (Commission of Counter Corruption) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ชรรณศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) ขึ้น

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กร หนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ เรียกโดยย่อว่า ก.ต.ป.

¹¹ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า ป.ป.ป.

ทุจริตแห่งชาติ¹² (National Counter-Corruption Commission) มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Office of the National Counter-Corruption Commission) เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542¹³ เป็นผลให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." ขึ้น¹⁴

2.1.3 กลไกการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์และประเทศไทยนั้น มีกลไกสำคัญคือการจัดให้มีระบบการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ เบื้องต้นต้องแยกทำความเข้าใจระหว่างกรณี “การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน (Asset Declaration)” และ “การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ (Public Disclosure)” ซึ่งมีความหมาย ดังนี้

1. การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน (Asset Declaration) หรือบางครั้งมีการใช้คำว่า “การแสดงผลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” หรือ “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน”¹⁵ หรือในภาษาอังกฤษบางครั้งใช้อีกคำว่า “Asset Disclosure” กระบวนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกหมายความตรงกันคือ การที่ผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินหรือเรียกว่า “ผู้มีหน้าที่ยื่น (Declarant)” จะต้องดำเนินการกรอกข้อมูลในแบบแสดงรายการทรัพย์สิน (Assets) อีกทั้ง ให้หมายรวมถึงการแสดงผลรายการหนี้สิน (Liabilities) ตลอดจนรายการผลประโยชน์

¹² คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า ป.ป.ช.

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก, หน้า 1.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). ประวัติความเป็นมา. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc4>. [2560, 5 พฤษภาคม]

¹⁵ คำว่า “การแสดงผลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” และ “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน” ใช้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 สำหรับการที่ผู้เขียนใช้คำว่า “การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน” เนื่องจากเป็นการเลี่ยงใช้คำว่า “การแสดงผลข้อมูลทรัพย์สิน” เพราะเห็นว่าการใช้คำว่า “การแสดงผล...” อาจทำให้สับสนหรือเข้าใจได้ว่าเป็นการแสดงผลให้เห็นทั่วไปซึ่งจะไปใกล้เคียงกับการเปิดเผยต่อสาธารณะ

ทางการเงินอื่น ๆ (Financial interests) ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด โดยจะมีการกำหนดขอบเขตว่าทรัพย์สิน หนี้สิน หรือผลประโยชน์ให้หมายความรวมถึงอะไรบ้าง และอาจกำหนดให้แสดงข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวของผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับผู้มีหน้าที่ยื่น ซึ่งส่วนใหญ่แทบทุกประเทศจะให้แสดงข้อมูลของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้มีหน้าที่ยื่นด้วย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินต่อบุคคลหรือหน่วยงานใด อาทิ ผู้บังคับบัญชา หน่วยงานสังกัด องค์กรหรือหน่วยงานอิสระ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็มีความหลากหลาย และแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

2. การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ (Public Disclosure) หมายถึง การที่บางประเทศมีการกำหนดนโยบายในการแสดงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงพิจารณาให้มีการนำข้อมูลทรัพย์สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นตามกฎหมายได้ยื่นแสดงไว้ขึ้นมาเปิดเผยต่อสาธารณะ กล่าวคือ ให้ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าถึงข้อมูลได้ ทั้งนี้โดยหลายประเทศส่วนใหญ่จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียด อาทิ กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ ระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล เช่น มีค่าใช้จ่ายหรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล ข้อยกเว้นหรือข้อห้ามในการเปิดเผยข้อมูลองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลจากความหมาย การแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวข้างต้น เราจะพบว่า ปัจจุบันหลายประเทศมีการดำเนินการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาบังคับใช้ แต่แยกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) ให้มีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน แต่ไม่ให้เปิดเผยต่อสาธารณะ และ 2) บังคับให้ทำทั้งการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและให้เปิดเผยต่อสาธารณะ ดังนั้น การแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะจึงต้องแยกพิจารณาออกจากกันเป็นคนละประเด็น กล่าวคือ ในกรณีที่ประเทศใดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มิได้หมายความว่า การแสดงนั้นเป็นการแสดงต่อสาธารณะเสมอไป บางครั้งเป็นการแสดงหรือแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อหน่วยงานที่ตนสังกัด หรือต่อองค์กร หรือหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่สำหรับกรณีการเปิดเผยต่อสาธารณะมักจะมีประเด็นปัญหาโดยมีการตั้งคำถามว่าการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะจำเป็นหรือไม่ เป็นการกระทบต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดก็ขึ้นกับนโยบายและการตัดสินใจของแต่ละประเทศในเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เกี่ยวกับการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในประเทศไทยให้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ¹⁶

2.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554¹⁷ ซึ่งบัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอยู่ในนิยามของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (มาตรา 4) และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555¹⁸

¹⁶ อมรรรัตน์ กุลสุจริต. (2559). ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี Assets and Liabilities Declaration and Verification System for Ministers. วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก, 34 (1). หน้า 218-220.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 1-41. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554. (2554, 18 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 128 (ตอนที่ 26 ก), หน้า 1-37. มีข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ เป็นกฎหมายที่ออกภายหลังจากการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มีการปรับเปลี่ยนระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ต่างไปจากอดีตอย่างมาก และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 ก็เป็นการปรับแก้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบางประการโดยมุ่งหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

¹⁸ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ.2555. (2555, 24 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 129 (ตอนที่ 21 ก), หน้า 13-15.

2.2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับผลประโยชน์ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

2.2.1 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ

การทุจริตประพฤติมิชอบ (Corruption) เป็นภาษาทางราชการ สถาบันพระปกเกล้าได้ให้คำจำกัดความ “การทุจริตประพฤติมิชอบ” คือ การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะ ใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่เขาต้องสวมักดิ์ การทุจริตประพฤติมิชอบ จะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานรับ ขอบ หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทน หรือเมื่อตัวแทนเอกชนเสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขัน หรือส่วนบุคคล¹⁹ การทุจริตประพฤติมิชอบมีความหมายที่ค่อนข้างกว้างมาก ใน Black Law Dictionary ให้ความหมายว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำที่ชั่วช้า เจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ หมายรวมถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การคอร์รัปชันมีบุคคลจากภาครัฐและเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการกระทำที่ไม่ชอบธรรม และขัดจริยธรรม ทำให้สถาบันทางสังคมและการเมืองเสื่อมถอย การคอร์รัปชันเป็นการบ่งบอกถึงความอ่อนแอของระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย

เอ็ดเวิร์ด แวน รอย (Edward van Roy) ให้ความหมายของการคอร์รัปชันไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกำหนดหมายหรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่ติดพันกัน

¹⁹ เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์และคณะ. (2553). โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย An Assessment of the Corruption Situation in Thailand. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 2-4.

เดวิด เบลีย์ (David H. Bayley) อธิบายว่า การคอร์รัปชันเป็นเรื่องของประเทศที่ด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นส่วนมาก ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนาถือว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนประกอบของชีวิตประจำวันของข้าราชการที่ขาดเสียมิได้และบรรดาข้าราชการทั้งหลายก็มีความรู้สึกเช่นนั้นด้วย (Heidenheimer, 1970)

อาร์โนลด์ โรเกอ (Arnold A. Rogow) และฮาโรลด์ ลาสส์เวลล์ (Harold D. Lasswell) ได้ระบุว่า คอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณะประโยชน์โดยทั่วไป ถือเป็นการคอร์รัปชันด้วย (Rogow & Lasswell:1963)

การคอร์รัปชันในทรศนะของคนไทย ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน (2542) ได้ให้ความหมายคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การนอกราชการบังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ และได้ให้ความหมายคำว่า “นอกราชการบังหลวง” หมายถึง การริดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน ฉะนั้น การคอร์รัปชันตามพจนานุกรมไทยมีความหมายกว้างมาก กล่าวคือ การนอกราชการบังหลวง ตลอดจนการริดไถโดยการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราชการ

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับ หรือยอมรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งทำการทุจริต หรือเข้าไปมีส่วนได้เสีย เพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยการละเมิดหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ เพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็นของตนเอง รวมถึงการที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้องพวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ได้รับสินบน แต่เจ้าพนักงานผู้นั้นก็ได้รับความสบายใจ ก็จัดว่าเป็นการนอกราชการบังหลวง

การทุจริตในหน้าที่นั้นถือเป็นการนอกราชการบังหลวง หรือเรียกตามสมัยนิยมว่าเป็นการคอร์รัปชันในวงราชการ ดังจะเห็นได้ว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542) ระบุว่า “ทุจริต” หมายความว่า “ประพฤติชั่ว คดโกง” และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 ได้ให้ความหมายของ คำว่า “โดยทุจริต” ไว้ว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ประโยชน์นั้นอาจหมายถึงทรัพย์สิน หรือมิใช่ก็ได้ ฉะนั้น การนอกราชการในความหมายของคนไทยก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการคอร์รัปชัน ซึ่งพออนุโลมได้ว่า มีความหมายเช่นเดียวกับทรศนะสากลทั่วไป²⁰ ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

²⁰ ชีริกัท เสรีรังสรรค์. (2553). *นักการเมืองไทย:จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 123-125.

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่”²¹ หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การคอร์รัปชันในมิติด้านสังคมวิทยา เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวิธีปฏิบัติที่ยอมรับกันเพื่อให้ได้ประโยชน์สำหรับตนเอง เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ฉ้อฉลต่อความไว้วางใจของสังคม ซึ่งแสดงออกดังนี้ (1) มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากกว่าหนึ่งคน (2) โดยภาพรวมเกี่ยวข้องกับความลับ (3) มักเกี่ยวข้องกับพันธกรณีหรือประโยชน์ได้เสียร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง (4) ผู้ที่กระทำโดยปกติก็มักจะอำพรางสิ่งที่ตนทำ (5) การกระทำทั้งหลายมักเกี่ยวข้องกับการฉ้อฉล (6) การกระทำไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ มักทรยศต่อความไว้วางใจ (7) การกระทำนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในสองด้านที่ขัดแย้งกันของผู้กระทำนั้น (8) เป็นการกระทำที่ละเมิดแบบแผนพฤติกรรมการทำงานที่และความรับผิดชอบตามระเบียบของสังคม²²

การทุจริต (Corruption) ในปัจจุบันไม่ใช่เรื่องโก่งก้นเล็ก ๆ น้อย ๆ แบบแบ่งกันกินอย่างที่ประชาชนส่วนหนึ่งเข้าใจเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่อาจารย์ประเวศ วะสี เรียกว่า “การปล้นชาติแบบใหม่” ที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะทำให้ชาติตกต่ำลงจมได้ต่อไป

การทุจริต ของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดผลเสียหายต่อบัจจุบันและอนาคตของประเทศไทยอย่างน้อย 4 ข้อ

1. ทำให้คนกลุ่มน้อยคดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนอย่างผิดกฎหมายหรือจริยธรรม การเมืองไม่ได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง
2. ทำให้เกิดความบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด
3. ทำให้เกิดการผูกขาดโดยคดีการเมืองและคดีธุรกิจขนาดใหญ่ ไม่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความอ่อนแอ ความด้อยพัฒนาล้ำหลังและองค์กรทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชน

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 1.

²² เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 2-4.

4. ทำให้เยาวชนและประชาชนมีค่านิยมแบบยกย่องความร่ำรวยหรือความสำเร็จ โดยถือว่าการโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ ทำให้ประชาชนขาดจริยธรรมหรือศีลธรรม คิดแต่ในเชิงแก่งแย่งแข่งขันเอาเปรียบกัน อย่างไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ไม่มีจิตสำนึกที่จะทำงานร่วมกัน เพื่อหมู่คณะ²³

โดยสรุป การทุจริตคอร์รัปชัน อันรวมถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตในหน้าที่ราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน ตลอดจนความอยู่ดีธรรมอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลใดใช้เป็นเครื่องมือในการฉ้อโกงความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม หรือกล่าวอย่างสรุป คือ การทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการ²⁴

2.2.2 รูปแบบการทุจริตประพฤติมิชอบ

คอร์รัปชันไม่ได้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีหลายรูปแบบ (Form) ขึ้นอยู่กับตัวแสดง (Actors) ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ จำนวนเงิน กลวิธี (Techniques) และวัฒนธรรม (Culture) ความหลากหลายของรูปแบบคอร์รัปชันจะเห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น หากพิจารณาจากรูปแบบธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมาย และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม นอกจากนี้ในสังคมเดียวกันแต่คนละรุ่น (Generation) ก็อาจจะให้ความหมายของคอร์รัปชันที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันมีรูปแบบเฉพาะของแต่ละสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยไม่หยุดนิ่งและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ²⁵

การทุจริตคอร์รัปชัน อาจจำแนกได้หลายรูปแบบประกอบไปด้วย²⁶

1. การยักยอก (Embezzlement) การแบ่งเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน
2. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อยเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ภาคธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐให้ตัดสินใจทำหรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้ประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
3. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกของตน (Nepotism)

²³ วิทยากร เชียงกุล. (2549). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 7-8.

²⁴ เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์และคณะ. อังแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 2-5.

²⁵ ขวัญฤทัย ใจทัน. (2554). การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 13.

²⁶ วิทยากร เชียงกุล. อังแล้วเชิงอรรถที่ 23. หน้า 26-27.

4. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)

5. การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) รวมทั้งการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน แล้วมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจหรือนักลงทุนสั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะ

6. การฟอกเงิน (Money Laundering) การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตฉ้อฉล หรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี เป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคารสถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมายเพื่อลบล้างร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ

7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทของตนและพรรคพวก ผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict Interest)

8. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติหรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ

คอร์รัปชันมีหลากหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญ ๆ มีอยู่ 2 ประเภท

ประเภทแรก คือ ภาษีคอร์รัปชัน ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเก็บจากพ่อค้า นักธุรกิจ และประชาชน ในรูปของค่าคอมมิชชั่น และส่วนต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีการรั่วไหลของเงินงบประมาณแบบอื่น ๆ

ประเภทที่สอง มีความซับซ้อนมากกว่าประเภทแรก เพราะว่าเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์²⁷ หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์

²⁷ การทับซ้อนของผลประโยชน์ คือ การทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือตำแหน่งสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่นกรณีของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครองใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย หรือกรณีอธิบดี

ส่วนบุคคล ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Conflict of Interest ที่เห็นกันเสมอ ๆ คือ รายได้ซึ่งนักการเมือง และพรรคพวกเพื่อนพ้อง ได้รับจากการตั้งราคาสินค้าหรือบริการที่พวกเขาทำการผลิตในราคาสูง เนื่องจากเป็นธุรกิจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด ตัวอย่างเช่น บริษัท ก. ได้สัมปทานจากรัฐทำธุรกิจ โทรศัพท์มือถือ และรัฐให้สัมปทานบริษัทไม่กึ่งแห่งให้ทำธุรกิจนี้ ดังนั้น บริษัท ก. จึงสามารถคิด ค่าบริการรายเดือน (retaining fees) นอกเหนือจากค่าใช้โทรศัพท์จริง ๆ ในอัตราสูงกว่าที่เก็บกัน ในประเทศอื่น ๆ²⁸

รูปแบบของคอร์รัปชันที่ทางองค์การทรราชสากลจัดอันดับอยู่ในระดับปล้นชาติและ ประชาชนมีด้วยกัน 4 รูปแบบหลัก ดังต่อไปนี้

1. คอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement Corruption) เป็นรูปแบบที่ทำกัน ค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการประมูล²⁹ สร้างตึกอาคารสถานที่ของทางราชการ หรือในรูปของ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ครุภัณฑ์ อาทิ การซื้อขายของกระทรวงสาธารณสุข การซื้อปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์ พืชของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือการซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอนและคอมพิวเตอร์ของ กระทรวงศึกษาธิการ และการจัดซื้อจัดหาของรัฐวิสาหกิจ เช่น การซื้อโบกี้รถไฟ เครื่องบิน อุปกรณ์ วิทยุโทรทัศน์ อุปกรณ์สื่อสาร โดยตั้งราคาจัดซื้อจัดหาให้แพงกว่าราคาตลาดแล้วก็เรียกค่าหัวคิว หรือคอมมิชชั่นจากส่วนต่าง

กรมแห่งหนึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัทที่ปรึกษาโครงการซึ่งดูแลโครงการที่ชนะประมูลจากกรมนั้น ๆ หรือกรณี รัฐมนตรีตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินร่วมกับนักธุรกิจอื่น ๆ ขายที่ดิน เพื่อเป็นที่ตั้งโครงการก่อสร้างที่อนุมัติโดยรัฐบาล ที่รัฐมนตรีผู้นั้นร่วมเป็นรัฐบาลด้วย การทับซ้อนของผลประโยชน์ยังเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ข้าราชการที่เคยดำรง ตำแหน่งสำคัญลาออกไปทำงานกับบริษัทซึ่งมีสัญญาทำธุรกิจกับรัฐ หรืออยู่ในฐานะจะทำสัญญา หรือมีส่วนได้เสีย ในโครงการกับภาครัฐ

²⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2546). **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยธรรมศาสตร์. หน้า 161-162.

²⁹ การประมูล คือ วิธีการขายทรัพย์สินโดยการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเปิดเผยในตลาดการประมูล เป็นการขายทรัพย์สินโดยวิธีการขายทรัพย์สินให้แก่ผู้ที่เสนอราคาสูงสุด (ผู้ซื้อ) ผ่านกลไกการแข่งขันอย่างเปิดเผย ในตลาด มีเวลาที่จำกัดในการประมูล กำหนดความต้องการ การแข่งขันในสาธารณะในแต่ละรายการต้องได้ราคา ที่สูงกว่าราคามูลค่าตลาด

2. คอร์รัปชันจากการให้สัมปทาน³⁰ และสิทธิพิเศษ (Concessionary Corruption) คอร์รัปชันประเภทนี้สามารถหารายได้อย่างแทบไม่จำกัด ด้วยการให้สัมปทานในธุรกิจประเภทต่าง ๆ อาจจะเป็นสัมปทานเหี้ย สัมปทานโทรศัพท์ทั้งธรรมดาและมือถือ สัมปทานทางด่วน หรือสัมปทานรถไฟใต้ดิน ยังรวมถึงการออกใบอนุญาตและให้สิทธิพิเศษในหลากหลายรูปแบบ เช่น ประทานบัตร³¹ และอาชญาบัตรเพื่อประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแร่ธาตุต่าง ๆ น้ำมัน หรือก๊าซธรรมชาติ สิทธิพิเศษจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือบีโอไอ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจบางประเภท และเอกสารสิทธิ์ที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.4-01) เป็นต้น

3. คอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization Corruption) หมายถึง การขายรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก โดยแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ ต้องทำราคาขายให้ต่ำกว่าความเป็นจริง ยิ่งถูกกว่าความเป็นจริงมากเท่าใดมูลค่าของคอร์รัปชันก็จะสูงขึ้น

4. คอร์รัปชันจากการกำกับดูแล คอร์รัปชันประเภทนี้เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Regulatory Corruption” คอร์รัปชันรูปแบบนี้ซับซ้อน และสังเกตเห็นได้ยาก เพราะไม่มีการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ไม่ต้องออกใบอนุญาตหรือสัมปทาน ไม่ต้องขายรัฐวิสาหกิจ³²

2.2.3 สาเหตุการทุจริตประพัตติมิชอบ

สภาพของประเทศที่กำลังพัฒนา นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวของนักพัฒนา เช่น ฮันติง และสก็อต ให้ความเห็นว่า การคอร์รัปชันเกิดขึ้นพร้อม ๆ ไปด้วยกระบวนการนำไปสู่ความทันสมัย เนื่องจากสาเหตุ 4 ประการ คือ

1. ในสังคมก่อนทันสมัยนั้นในระบบอุปถัมภ์ ระบบการเล่นพรรคเล่นพวก และการนำเงินของส่วนรวมบางส่วนมาใช้ส่วนตัว เป็นพฤติกรรมที่ยอมรับได้และอาจไม่ผิดกฎหมาย เราไม่สามารถที่จะแยกเงินของกษัตริย์ออกจากเงินของสาธารณะให้เห็นอย่างชัดเจนได้ ในช่วงระหว่างและภายหลังการเปลี่ยนผ่านมาสู่สถาบันที่ทันสมัยของระบบราชการ รัฐสภา ฯลฯ การประพฤติปฏิบัติดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไป

³⁰ สัมปทาน คือ การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัมปทานการเดินทางสัมปทานทำไม้ในป่าสัมปทาน

³¹ ประทานบัตร คือ หนังสือสำคัญที่ออกให้ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เพื่อทำเหมืองแร่ภายในเขตที่กำหนดในหนังสือสำคัญนั้น

³² วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. (2543). **คู่มือพระราช.** กรุงเทพฯ: สถาบันสทสว. หน้า 18-24.

2. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยเป็นตัวการที่แท้จริงในการทำให้พฤติกรรมที่ไม่บริสุทธิ์เพิ่มมากขึ้น จากความทันสมัยนี้เองทำให้บรรทัดฐานใหม่เกิดขึ้น และวิธีการที่เคยชอบธรรมในอดีตจะต้องได้รับการปรับปรุงมาตรฐานใหม่ ในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านนี้มีประชาชนเป็นจำนวนมากรู้สึกสับสนระหว่างประเด็นสาธารณะและเอกชน ความสับสนอันนี้เปิดโอกาสให้มีพฤติกรรมที่ไม่ดีต่าง ๆ ได้ รวมทั้งพฤติกรรมที่ได้รับการยอมรับทั้งมาตรฐานแบบใหม่และแบบเก่า³³

3. ความทันสมัยและอุตสาหกรรมทำให้โอกาสในการคอร์รัปชันมีมากขึ้น คนกลุ่มใหม่ที่มีความมั่งคั่งจะกระทำทุกอย่างเพื่อเป็นการเพิ่มพูนอำนาจให้กับตนเอง รวมทั้งการติดสินบนข้าราชการที่อำนวยความสะดวกให้กับพวกเขาได้ ความทันสมัยนี้นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจเก่า (ชนชั้นเจ้าสมบัติหรือพวกข้าราชการ) และพวกเศรษฐีใหม่ (พ่อค้า (merchant) นายทุน (investor) หรือพวกชนชั้นกลางใหม่) ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นจากชนชั้นผู้นำเก่าพยายามที่จะขัดขวางการเจริญเติบโตของพวกเศรษฐีใหม่ หรือเป็นเพราะระบบราชการเก่าไม่สามารถปรับตัวและรับมือกับความต้องการของพวกเศรษฐีใหม่ได้ คอร์รัปชันจึงมีแนวโน้มมากขึ้น จึงเปรียบเสมือนเป็นวิธีการที่จะช่วยลดความขัดแย้งที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้ความทันสมัย พวกที่มีความมั่งคั่งกลุ่มนี้พบว่าหนทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่จะได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น ถูกกีดขวางโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ทำการผูกขาด³⁴ หนทางเหล่านั้นเอาไว้ ดังนั้นพวกเขาจึงต้องใช้วิธีการ “ซื้อ” หนทางเพื่อไปสู่รัฐสภาหรือหน่วยงานทางการเมือง การคอร์รัปชันจึงเป็นวิธีการของพวก “เศรษฐีใหม่” ที่จะก้าวข้ามพ้นความแปลกแยกจากขบวนการทางการเมือง และได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเดียวกับความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจของพวกเขา

³³ Gunnar Myrdal ก็ได้ศึกษาถึงผลบรรทัดฐานแบบดั้งเดิมที่มีต่อการคอร์รัปชันด้วย แต่เขามีทัศนะที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย Myrdal เชื่อว่าสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชันในประเทศกำลังพัฒนา คือ การบิดเบือนบรรทัดฐานแบบเก่าที่มีต่อการให้ของขวัญ มาสู่การตีความมาเป็นการรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะการให้ของขวัญแบบดั้งเดิม (Myrdal, 1968) ในจุดนี้มีนักวิชาการบางคนมีความเห็นค้านกับ Myrdal โดยอ้างถึงกรณีของประเทศไทย เป็นการแสดงถึงความพยายามในการแสดงถึงความพยายามในการรักษาความจงรักภักดีเอาไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยชอบธรรม (Rigga 1966; Scott 1972; Van Roy 1970) ดังนั้น ถ้ายึดมั่นตามการปฏิบัติที่สืบต่อกันมาแบบนี้ จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการบิดเบือนบรรทัดฐานแบบดั้งเดิมเลย แต่เป็นผลสะท้อนในแง่ลบของบรรทัดฐานแบบใหม่ซึ่งถือว่าการให้ของขวัญ เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลอันผิดกฎหมาย

³⁴ ผูกขาด คือ สงวนสิทธิไว้แต่ผู้เดียว

4. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยในประเทศที่ปลดแอกจากอาณานิคมหรือประเทศกำลังพัฒนา³⁵ ต่าง ๆ พัฒนาขึ้นมาพร้อมกับเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐทั้งในเศรษฐกิจ (Economy) และสังคม (Social) สิ่งนี้เองที่ทำให้การควบคุมทางราชการต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนของหน่วยธุรกิจสูงขึ้นและในขณะเดียวกันกำไรที่จะได้รับก็จะลดลง เมื่อมีการควบคุมมากขึ้น การคอร์รัปชันก็จะมากขึ้นตามไปด้วย ในช่วงระยะการพัฒนาเริ่มแรกนี้ การเพิ่มบทลงโทษตามกฎหมายเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันจะไม่มีผลลดการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชันอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำ

สาเหตุการคอร์รัปชันของนักการเมือง มีสาเหตุสำคัญ 9 ประการด้วยกัน

1. เป็นปัญหาพฤติกรรมส่วนบุคคลที่ไม่ดีของนักการเมือง
2. เข้ามาสู่วงการการเมืองเพราะต้องรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน
3. เมื่ออยู่ในอำนาจทางการเมืองแล้ว ทำให้เห็นช่องทางที่จะหาประโยชน์ได้
4. ได้รับความช่วยเหลือหรือความร่วมมือจากข้าราชการประจำ
5. ต้องการถอนทุนคืนจากการต้องทุ่มเงินหาเสียงไปเป็นจำนวนมาก
6. ถูกประชาชนในเขตเลือกตั้งเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นประจำ จึงต้องหาเงิน

มาดำเนินงานทางการเมือง

7. ต้องการสร้างฐานทางการเมืองของตนในระยะยาว หรือเพื่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไป
8. ต้องการเงินมาบำรุงพรรค หรือพรรคพวก
9. ต้องให้การตอบแทนแก่พ่อค้า นักธุรกิจที่ให้อุปถัมภ์ในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง³⁶

ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ ได้อธิบายสาเหตุของการคอร์รัปชันโดยทั่วไป คือ

1. ทฤษฎีทางด้านศีลธรรม (Moral Approach) เป็นการอธิบายสาเหตุการคอร์รัปชันจากเรื่องความไม่ซื่อสัตย์ที่มีอยู่ภายในตัวของบุคคลสาธารณะ คือ นักการเมืองและข้าราชการ

³⁵ ประเทศกำลังพัฒนา หรือ ประเทศพัฒนาน้อยกว่า หรือ ประเทศด้อยพัฒนา เป็นคำที่ใช้เรียกประเทศที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตปานกลาง-ต่ำ พื้นฐานอุตสาหกรรมยังไม่พัฒนา และมีดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) อยู่ในระดับปานกลาง-ต่ำ คำนี้มีแนวโน้มที่จะถูกแทนใช้ที่คำอื่น ๆ ที่เคยใช้ก่อนหน้านี้ ซึ่งรวมถึงคำว่า "โลกที่สาม" ซึ่งเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น เนื่องจากไม่มีคำจำกัดความใด ๆ มากำหนด คำว่าประเทศพัฒนานานแล้ว อาจเป็นไปได้ว่า ระดับของคำว่า พัฒนาแล้ว จะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดมากกว่า คำว่า กำลังพัฒนาด้วย สำหรับบางประเทศที่ถูกเรียกว่า เป็นประเทศกำลังพัฒนา ยังพบว่ามีความเฉลี่ยของมาตรฐานการดำรงชีวิตอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ส่วนประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจที่จัดอยู่ในระดับก้าวหน้ามากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา แต่ยังไม่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มของ ประเทศพัฒนาแล้ว จะถูกจัดให้อยู่กลุ่มที่ใช้คำจำกัดความว่า ประเทศอุตสาหกรรมใหม่

³⁶ สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์. หน้า 26-27,422.

ประจำที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากปทัสฐาน³⁷ ของระบบราชการสมัยใหม่ หรือจากความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ในสังคม

2. ทฤษฎีทางด้านโครงสร้างนิยม (Structural Approach) อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากเงื่อนไขและอิทธิพลของรัฐ สังคมและชุมชน ซึ่งได้แก่

1. การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากเกินไป
2. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลดำเนินกิจกรรมภาคเอกชนมากเป็นพิเศษ

3. การผูกขาดสินค้าและบริการโดยภาครัฐ

4. ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

5. รัฐมีอำนาจเหนือภาคประชาสังคม

6. การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและธุรกิจเอกชน

7. ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจหรือกลุ่มทหาร-ตำรวจ

8. ผู้นำทางการเมืองไม่สนใจปัญหาคอร์รัปชัน

9. ระบบการตรวจสอบควบคุมคอร์รัปชัน ไม่เข้มแข็งเพียงพอ

10. ความอ่อนแอของระบบกฎหมาย

11. ระบบการบริโภคนิยมที่ทำให้รายได้ของข้าราชการและนักการเมืองไม่ทันกับระดับการบริโภคที่เพิ่มขึ้นเร็วกว่า

12. สาธารณชนและชนชั้นผู้นำขาดความรู้และความเข้าใจปัญหาคอร์รัปชัน

13. ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นต้น

3. ทฤษฎีทางด้านหน้าที่นิยม (Functional Approach) อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนา (Development) กับระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ที่สะท้อนออกมาที่ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองและความอ่อนแอทางภาคประชาสังคม หรือการปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจทำให้นักการเมืองและข้าราชการหาผลประโยชน์ได้

4. ทฤษฎีทางด้านสถาบันนิยม (Institutional Approach) อธิบายสาเหตุคอร์รัปชันจากแง่มุมทางด้านกฎหมาย เช่น อธิบายว่าการที่ไม่แยกบทบาทของฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการออกจากกันให้เด็ดขาด จะทำให้ระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอ่อนแอ เป็นต้น

5. ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Approach) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองมองคอร์รัปชันว่ามีความซับซ้อน และมีรูปแบบที่หลากหลาย

³⁷ ปทัสฐาน คือ แบบแผนสำหรับยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

ซึ่งจะสามารถจะทำความเข้าใจได้จากมุมมองแบบประวัติศาสตร์และด้วยการใช้ปัจจัยทางการเมืองประกอบกัน³⁸

2.2.4 ทฤษฎีการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ

กรอบทางทฤษฎีที่สำคัญในปัจจุบันมีอยู่สามทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่า (Rent and Rent-seeking Theory)

ค่าเช่า (Rents) เป็นปัญหาที่ถุกนักเศรษฐศาสตร์ยุคเริ่มต้นคือ ยุคเสรีนิยมคลาสสิกของสำนักคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) เช่น เดวิด ริคาโด (David Ricardo) และเศรษฐศาสตร์นิยมในยุคต่อมา เช่น จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) จนกระทั่งถึงนักเศรษฐศาสตร์ในยุคปัจจุบัน วิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบมาโดยตลอด

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์แล้ว ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rents) หรือ ค่าเช่า (Rents) หมายถึง รายได้หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติ โดยไม่ถือเอาสภาพตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ปกติ เพราะเป็นตลาดที่ไม่มีค่าเช่า (Competitive rent-free market) เนื่องจากราคาเท่ากับต้นทุนเพิ่ม (Marginal cost) แต่เพราะว่าตลาดแข่งขันตามทฤษฎีไม่ได้มีอยู่จริง จึงเสนอนิยามที่น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า ก็คือ “รายได้ที่สูงกว่ารายได้ขั้นต่ำบุคคลหรือบริษัทจะสามารถหามาได้จากทางเลือกอื่น”

นักเศรษฐศาสตร์การเมืองใช้คำว่า “การแสวงหาค่าเช่า” (Rent-seeking) เมื่ออธิบายถึงการทุจริต คำว่า “ค่าเช่า” เป็นคำย่อของ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” หมายถึงจำนวนเงินที่จ่ายเป็นพิเศษให้กับบุคคลบางคนเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์บางประการ เมื่ออุปทาน³⁹ ของสิ่งนั้นถูกจำกัดไว้บุคคลที่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจจะแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยการไปจำกัดอุปทานที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติที่เกิดขึ้น Mauro (1997) กล่าวว่า “ทั่วทุกหนทุกแห่งในโลก ข้าราชการและบรรดาบุคคลที่อยู่ในอำนาจมักจะวางแผนอย่างไม่รู้เหน็ดเหนื่อยเพื่อให้พวกเขาไปอยู่ในตำแหน่งที่สามารถผูกขาดบางสิ่งบางอย่างได้แม้เล็กน้อยที่สุด เพราะโดยสถานะดังกล่าวพวกเขาจะถูกคิดสินบนจากการให้สัมปทาน การให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายหรือการอนุญาตให้มีการขนส่งสินค้าข้ามชายแดน เป็นต้น” ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นอีกวิธีหนึ่งของการใช้อำนาจของระบบราชการไปในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ค่าเช่าเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สถานะของพวกเขาไปในทางที่ผิดเพื่อรับสินบน⁴⁰ หรือเงินที่ไม่สุจริตจากภาคเอกชนเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง

³⁸ สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). **ทฤษฎีคอร์รัปชัน**. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน. หน้า 41-42.

³⁹ อุปทาน (supply) หมายถึง ความต้องการขายสินค้าและบริการ

⁴⁰ สินบน (bribe) คือ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่บุคคลเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ภาษาปากเรียก เงินใต้โต๊ะ, แป๊ะเจี๊ยะ

ค่าเช่าส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการผูกขาด (Monopoly) และเป็นประเด็นที่นักเศรษฐศาสตร์ถกเถียงกันว่า ควรจะปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่แก้ไขปัญหา หรือรัฐควร จะเข้าแทรกแซงการตลาดเสียเอง นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นว่า การแสวงหาค่าเช่าทำให้เกิด สภาวะผูกขาด เกิดกำไรจากการผูกขาด (Monopoly Profit) เกิดการสูญเสียทรัพยากรทางสังคม ไปอย่างเปล่าประโยชน์และไม่เกิดผลผลิต (Unproductive) แต่อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุป ค่าเช่าเป็น เหตุให้เกิดต้นทุนทางสังคมสูง รวมทั้งทำให้เกิดผลเสียต่อสังคมอย่างร้ายแรง (Kruger Posner : 1945, Buchanan : 1980, Tullock : 1989)

2. ทฤษฎีหัวหน้า – ตัวแทน (Principal – Agent Theory)

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการคอร์รัปชันของทฤษฎีหัวหน้า – ตัวแทน มีตัวแสดงอยู่สามตัว คือ หัวหน้า ตัวแทน⁴¹ และผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์⁴² หัวหน้า (Principal) อาจหมายถึงตัวบุคคล องค์กรและประชาชน (Banfield : 1975) หรือบุคคลที่อยู่ในระดับสูงของรัฐบาลก็ได้ (Goudie & Satsavage : 1997) ส่วนตัวแทน (Agent) เป็นข้าราชการผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจ ที่แน่นอนในนามของหัวหน้าในการดำเนินงานแทนหัวหน้า ตัวแทนต้องใช้อำนาจในการวินิจฉัย ต่าง ๆ ยิ่งปัญหาที่มีขอบเขตกว้างมาก ตัวแทนก็จะใช้อำนาจในการวินิจฉัยเพิ่มมากขึ้น ไปด้วย ภายใต้งैอนใจที่หัวหน้าอาจจะควบคุมการทำงานของตัวแทนไม่ได้ทั้งหมด บุคคลที่สามหรือ ผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ (Client) (ซึ่งอาจจะ เป็นบุคคลหรือองค์กร) ได้เข้ามามีส่วนได้ – เสีย จากการดำเนินงานของตัวแทน รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสามกลุ่มนี้มีหลายรูปแบบ แต่ทฤษฎีของ Klitgaard (1988 : 24) ให้ความสำคัญของคอร์รัปชันในแง่ของความแตกต่างระหว่าง ผลประโยชน์ของหัวหน้า หรือผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของตัวแทนหรือข้าราชการ ไว้ เขากล่าวว่า “คอร์รัปชันเกิดขึ้นเมื่อตัวแทนไม่ซื่อสัตย์ต่อผลประโยชน์ของหัวหน้า ในกระบวนการดำเนินงาน” Klitgaard ได้เสนอการวิเคราะห์ด้วยมิติโครงสร้างเชิงสถาบัน 3 ประการที่เป็นโอกาสให้เกิดคอร์รัปชันขึ้นได้ คือ (1) อำนาจผูกขาดของข้าราชการ (2) ระดับของ การใช้อำนาจในการวินิจฉัยที่ข้าราชการอำนาจตามกฎหมาย และ (3) ระดับของความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้ (Accountability) และความโปร่งใส⁴³ (Transparency) ภายในสถาบัน

⁴¹ ตัวแทน คือ บุคคลผู้มีอำนาจทำการแทนบุคคลอื่น

⁴² อุปถัมภ์ คือ การค้ำจุน การค้ำชู การสนับสนุน การเลี้ยงดู

⁴³ ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกระทำการใด ๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่น สามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร การดำเนินงานทางธุรกิจ และงานสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน (ซึ่งจะดูได้จาก กฎระเบียบ หรือประกาศ) การมีหลักเกณฑ์ประเมินหรือการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผย

ทฤษฎีนี้เน้นเรื่องประโยชน์ของสาธารณะและกลไกความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในฐานะที่เป็นปัจจัยของกรอบทางสถาบันและทางการเมือง มากกว่าที่จะประเมินผลการกระทำของตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง (ทั้งข้าราชการและผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์)

3. ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest Theory)

“การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of Interest) หรือ “การทับซ้อนของผลประโยชน์” หรือ “ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ” The Random House Dictionary of English Language (1968) ให้ความหมายว่า “เป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อิทธิพลทางการเมือง” Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Term ให้ความหมายว่า “เป็นความไม่สอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ”

ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องหน่วยงานราชการสมัยใหม่ หรือองค์กรทางด้านการปกครองสมัยใหม่ (Public office) และแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ⁴⁴ (Public Interest) ที่เห็นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม⁴⁵ ซึ่งก็คือ ผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว⁴⁶ ส่วนบุคคลสาธารณะ (Public person) ซึ่งได้แก่กำนันการเมืองและ

ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องโดยตรงไปตรงมา ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องและช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน ดังนั้น ทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนควรปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานได้

⁴⁴ ประโยชน์สาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ใช่อุปสงค์ความต้องการของผู้ที่ดำเนินการนั่นเอง ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะก็คือ ความต้องการของคนแต่ละคนที่ตรงกัน และมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั่นเอง ซึ่งความต้องการของคนส่วนใหญ่นั้นถือเป็นประโยชน์สาธารณะ และมีความแตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละคน

⁴⁵ ประโยชน์ของส่วนรวม ก็คือ ประโยชน์สาธารณะ

⁴⁶ ประโยชน์ของเอกชน (Private interest) อันได้แก่ ประโยชน์ส่วนตัวโดยแท้ของปัจเจกบุคคลแต่ละคนที่เป็นราษฎรของรัฐ

ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักจริยธรรมในการทำงาน คือ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัว ในขณะที่เดียวกันบุคคลสาธารณะจะต้องปลอดจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อใจอันไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะฉะนั้นหลักการของการชดกันแห่งผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการสมัยใหม่จึงมีไว้เพื่อให้บุคคลสาธารณะใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน

คอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับการชดกันแห่งผลประโยชน์ อาจกล่าวได้ว่า คอร์รัปชันทุกกรณีเป็นการชดกันแห่งผลประโยชน์ แต่การชดกันแห่งผลประโยชน์เพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่จะกลายเป็นคอร์รัปชัน เพราะการชดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นเพียงเงื่อนไข โอกาส หรือความเป็นไปได้ (Potential) ที่จะเกิดคอร์รัปชัน แต่การคอร์รัปชันจริงมิได้เกิดขึ้น การชดกันแห่งผลประโยชน์อาจจะนำไปสู่การคอร์รัปชันสถาบัน (Institutional Corruption) ได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะและบทบาทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกันอยู่ ตัวอย่างเช่น ผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมก็อาจจะไม่สามารถรักษาความยุติธรรมเอาไว้ได้ นักธุรกิจที่ดำรงตำแหน่งบริหารในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจจะมดเลือกโครงการที่บริษัทของตัวเองเข้ามาแข่งขันประมูลงาน เป็นต้น

การชดกันของผลประโยชน์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสองระดับ คือ บุคคลในคณะรัฐบาล และข้าราชการประจำ การชดกันแห่งผลประโยชน์อาจไม่ใช่บุคคลระดับสูงในรัฐบาลและข้าราชการประจำเท่านั้น แต่อาจจะครอบคลุมไปถึงธุรกิจของครอบครัว นักการเมือง ธุรกิจเอกชน ธุรกิจข้ามชาติ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลและอื่น ๆ ได้ด้วย

การแสวงหาประโยชน์จากการมีประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลสาธารณะอาจจะใช้กฎหมาย การออกเป็นนโยบายของรัฐบาล การออกเป็นมติของคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายใหม่ การแก้ไขหรือการออกระเบียบของทาราชการใหม่ การวิ่งเต้นชักจูง การรับรู้ว่าข่าวสารภายใน การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว รวมถึงการจัดการที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น “การฮั้ว”⁴⁷ และ “การอุ้ม” คู่แข่ง เพื่อสร้างตลาดผูกขาด ฯลฯ

⁴⁷ การฮั้ว (collusion) หรือ ภาษากฎหมายเรียก การสมยอม คือ การตกลงกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือกว่านั้น ซึ่งบางครั้งเป็นการผิดกฎหมายหรือเป็นการลับ เพื่อจำกัดการแข่งขันอย่างเสรี โดยวิธีนี้อาจ ชักนำให้สำคัญผิด หรือ หลอกลวงเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมาย หรือเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ซึ่งกฎหมายห้ามไว้ โดยวิธีนี้อาจหรืออาศัย

การขัดกันแห่งผลประโยชน์สำหรับรัฐบาลอาจไม่ใช่เรื่องผลประโยชน์ทางการเงินเสมอไป แต่อาจเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน ผลประโยชน์ทางการเมืองในที่นี้ คือ การหาการสนับสนุนหรือการหาคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับชัยชนะทางการเมือง หรือคือการได้รับการสนับสนุนและได้รับความภักดีจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง⁴⁸

2.3 ปัญหาและสาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายและการอุดช่องว่างของกฎหมายในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ช่องว่างของกฎหมาย เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะนำไปปรับใช้แก้ไขข้อเท็จจริงได้ จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้น เพื่ออุดช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น

2.3.1 ความหมายของช่องว่างของกฎหมาย

ช่องว่างของกฎหมาย (Gap in Law) หมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Unwritten Law) ที่จะนำไปปรับใช้แก้ไขข้อเท็จจริงได้ กล่าวคือ ผู้ใช้กฎหมายหาข้อเท็จจริงมาปรับกับข้อเท็จจริงไม่ได้

ในเรื่องช่องว่างของกฎหมายนี้ มีอีกคำหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในภาษาพูด คือ “ช่องโหว่ของกฎหมาย” ซึ่งทั้งสองคำนี้แตกต่างกัน ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม อธิบายไว้ว่า

“...คำว่า “ช่องโหว่ของกฎหมาย” ซึ่งไม่ตรงกับคำว่า “ช่องว่างของกฎหมาย” เสียทีเดียวนัก ในขณะที่ช่องว่างของกฎหมายเป็นภาวะที่เกิดขึ้นโดยสุจริตใจหรือไม่ก็ได้ เช่น คาดไม่ถึงหรือคาดถึงแล้วแต่จำเป็นต้องปล่อยไว้เช่นนั้น ซึ่งนักกฎหมายก็มีวิธีอุดช่องว่างกฎหมายตามทฤษฎีนิติศาสตร์อยู่แล้ว อยู่ที่ว่าตีความ (Interpret) ให้กว้างหรือแคบเพียงใด การเปิดโอกาสให้ตีความ “คืนได้” เช่นนี้เองที่ภาษาพูดทั่วไปเรียกว่า ช่องโหว่ คือ จับให้มันคืนให้ตายไม่ได้⁴⁹

2.3.2 สาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย

ช่องว่างของกฎหมาย (Law) ย่อมเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

1. ผู้ร่างกฎหมายคิดไปไม่ถึงว่าจะมีช่องว่างแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นไปได้ด้วยเหตุ 2 ประการ กล่าวคือ

ความได้เปรียบโดยไม่เป็นธรรม มักปรากฏในระหว่างกลุ่มองค์กรหรือบุคคลเมื่อแบ่งส่วนตลาด กำหนดราคาจำกัดการผลิต หรือจำกัดโอกาส

⁴⁸ สังคิต พิริยะรังสรรค์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 63-75

⁴⁹ มานิตย์ จุมปา. (2555). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 111.

ก. ผู้ร่างกฎหมายสามารถจะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายได้ และเป็นความบกพร่อง (Defective) ของผู้ร่างกฎหมายเอง ที่ไม่ได้นึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และเหตุนี้จึงไม่ได้ร่างบทบัญญัติสำหรับกรณีนั้น ๆ ไว้ เช่น ในเวลาที่บัญญัติกฎหมายได้มีโทรศัพท์ใ้ช้อยู่แล้ว แต่ผู้ร่างกฎหมายบกพร่อง จึงไม่ได้คิดถึงโทรศัพท์ และไม่ได้บัญญัติกฎหมายไว้สำหรับกรณีติดต่อกันทางโทรศัพท์ (Telephone)

ข. ผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถที่จะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้นได้ เพราะยังไม่มีเหตุการณ์อันทำให้เกิดช่องว่างนั้นเกิดขึ้น อย่างผู้ร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ย่อมไม่สามารถที่จะนึกถึงการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับไฟฟ้า เพราะยังไม่มีแพร่หลาย โดยเหตุนี้จึงไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงการลักปล้นงาน เช่น การลักกระแสไฟฟ้าไปใช้

2. ผู้ร่างกฎหมายคิดถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น แต่เห็นว่าสำหรับกรณีที่เป็นช่องว่างแห่งกฎหมายยังไม่สมควรบัญญัติไว้ให้ตายตัว เพราะตำรากฎหมายและคำพิพากษา (Judgment) ของศาล (Court) ยังไม่ได้พิจารณานั้นอย่างเพียงพอ โดยยังไม่ได้คิดค้นหลักเกณฑ์อันเหมาะสมไว้สำหรับเรื่องนั้น ๆ โดยเหตุนี้ การที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับกรณีนั้น ๆ ให้เป็นการตายตัวย่อมเป็นการรีบด่วนเกินไป เพราะบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรและบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนั้น จะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการที่ตำราและคำพิพากษาจะได้คลี่คลายปัญหาให้กระจ่างแจ่มแจ้งต่อไปในภายหน้าและหาหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์มาใช้ ตรงกันข้ามถ้าจะบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน (Clear) ตำรากฎหมายหรือคำพิพากษาก็จะได้แต่อธิบายตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น ในกรณีดังกล่าว ผู้ร่างกฎหมายก็ปล่อยช่องว่างแห่งกฎหมายทิ้งไว้ โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเป็นการปล่อยให้ช่องว่างไว้โดยตั้งใจ⁵⁰

2.3.3 การอุดช่องว่างของกฎหมาย

หลักเกณฑ์การอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย มีดังนี้

1. ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ ก็ต้องดำเนินการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามวิธีที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะผู้ใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นศาล (Court) เจ้าพนักงาน (Officer) หรือราษฎร (Citizens) ย่อมผูกมัดกับวิธีอุดช่องว่างแห่งกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ในปัจจุบัน คงมีกฎหมายสามฉบับคือ (1) ประมวลกฎหมาย

⁵⁰ หยุด แสงอุทัย. (2559). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 128-129.

แพ่งและพาณิชย์ (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย⁵¹ (3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ มีหลักเกณฑ์การอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์ทั่วไป มีว่าศาลยุติธรรมจะต้องพยายามหาหลักเกณฑ์มาพิพากษาคดีให้ได้เสมอ จะยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้ปรับแก้คดีไม่ได้ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศสถึงกับมีบทบัญญัติลงโทษผู้พิพากษาซึ่งยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายใช้บังคับแก้คดี ทั้งนี้คือ ผู้พิพากษาจะต้องพยายามอุดช่องว่างแห่งกฎหมายโดยวางหลักเกณฑ์ที่เขาเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นความยุติธรรม แล้วนำมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดี หลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาจะได้กำหนดขึ้นนี้ จะต้องกระทำโดยผู้พิพากษาลองสมมติตนเองว่า ถ้าผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองแล้ว จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับปรับกับข้อเท็จจริงในคดีนั้น ๆ อย่างไร ซึ่งในเวลาต่อ ๆ มาหลักเกณฑ์นี้อาจกลายเป็นกฎหมายประเพณี เพราะความเห็นจริงของราษฎรว่าหลักเกณฑ์นั้น ๆ เป็นกฎหมายและรัฐได้ยอมรับบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นั้นในรูปลักษณะเดียวกันตลอดมา

ข. ข้อยกเว้นมีเฉพาะในเรื่องกฎหมายอาญา⁵² (Criminal Law) กล่าวคือ แม้ในกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกรณีที่ว่าด้วยความผิดและโทษ ศาลย่อมจะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายได้ แต่จะอุดช่องว่างไปในทางหนึ่งทางใดดังต่อไปนี้ไม่ได้ กล่าวคือ (1) จะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายให้เป็นการลงโทษบุคคลไม่ได้ เช่น ขณะนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการลักพลังงาน เช่น พลังงานไฟฟ้า ศาลจะอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย โดยถือว่า พลังงาน⁵³ (Energy) เป็น ทรัพย์สิน⁵⁴ (Thing) และลงโทษผู้ลักพลังงานฐานลักทรัพย์ไม่ได้ (2) ศาลจะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไปในทางที่จะลงโทษบุคคลให้หนักขึ้นไม่ได้ แต่จะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายในทางที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาได้

ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติวิธีอุดช่องว่างไว้

⁵¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช 2481. (2481, 20 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 55, หน้า 1021.

⁵² กฎหมายอาญา (Criminal Law) คือ เป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดลักษณะของการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษทางอาญาลำดับความผิดนั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิด

⁵³ พลังงาน หมายถึง ความสามารถซึ่งมีอยู่ในตัวของสิ่งนี้อาจให้แรงงานได้

⁵⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ทรัพย์สิน หมายความว่า วัตถุ มีรูปร่าง

1. การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 4 วรรคสอง และวรรคสาม ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป” ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติเช่นนั้น แสดงว่าได้กำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

ก. ให้ใช้จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริง เช่น มีปัญหาว่าการซื้อสิ่งของ เช่น ผลไม้ จะมีการแถมหรือไม่ เรื่องการแถมนี้ ไม่มีบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการซื้อขาย จึงต้องอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย โดยพิจารณาว่าตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น ๆ การซื้อสิ่งของประเภทนั้นมีการแถมหรือไม่

ข. ถ้าไม่มีจารีตประเพณี⁵⁵ (tradition) แห่งท้องถิ่น ก็ต้องพิจารณาโดยอาศัยกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่ยกบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในเรื่องอื่น แต่เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติไว้สำหรับข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกัน เช่น มีปัญหาว่าผู้ที่ทำงานให้โดยไม่ได้รับค่าจ้างตอบแทน จะต้องมีความระมัดระวังเพียงใด เช่น เรवानให้คนไปซื้อหนังสือ เขาซื้อมาได้แล้ว ต่อมาเขาทำหนังสือเราเสียหาย เช่น ทำตกจากมือเปื้อนน้ำครำในถนน เขาอ้างว่าเขาได้ใช้ความระมัดระวังเกี่ยวกับหนังสือของเราเท่าที่เขาให้ความระมัดระวังเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนเองแล้ว เขาจึงไม่ต้องใช้ค่าเสียหายแก่เรา ถ้าเราดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เราจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวาน จึงเป็นกรณีช่องว่างแห่งกฎหมาย และเมื่อไม่มีคลองจารีตประเพณีท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องวานเราก็ต้องอุดช่องว่างแห่งกฎหมายโดยอาศัยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง การวานมีลักษณะใกล้เคียงกับการฝากทรัพย์สิน⁵⁶ และในเรื่องการฝากทรัพย์สิน มาตรา 659 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติว่า “ถ้าการรับฝากทรัพย์สินเป็นการทำให้เปล่าไม่มีบำเหน็จไשר ท่านว่า ผู้รับฝากจำต้องใช้ความระมัดระวังสงวนทรัพย์สินซึ่งรับฝากนั้นเสมือนเช่นเคยประพฤตินกิจการของตน” ฉะนั้น เมื่อได้นำมาตรา 659 วรรคแรก อันเป็นบทใกล้เคียงอย่างยิ่งมาเปรียบเทียบ ความระมัดระวังของผู้ที่เรवानให้ไปซื้อหนังสือให้เราก็มียิ่ง

⁵⁵ จารีตประเพณี (tradition) คือ ประเพณีที่นิยมและประพฤติกันสืบมา ถ้าฝ่าฝืนถือว่าเป็นผิดเป็นชั่ว

⁵⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 657 อันว่าฝากทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ฝาก ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับฝาก และผู้รับฝากตกลงว่าจะเก็บรักษาทรัพย์สินนั้นไว้ในอารักขาแห่งตน แล้วจะคืนให้

ความระมัดระวัง⁵⁷ (Carefulness) เสมือนเช่นเคยประพฤติกิจการของตนเองเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ที่วานไปเขาก็ได้ใช้ความระมัดระวังเกี่ยวกับหนังสือเรา เช่นเดียวกับหนังสือของเขา แล้ว เขาก็ไม่มีความรับผิดชอบในทางแพ่งที่จะใช้คำเสียหายแก่เรา

ค. ในกรณีที่ไม่มีบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง สำหรับนำมาใช้ในการอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนด ให้อุดช่องว่างโดยการนำเอาหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ ความหมายของคำว่า “หลักกฎหมายทั่วไป” มีความเห็นอยู่สองประการ กล่าวคือ ความเห็นประการที่ 1 ถือว่าสุภาษิตกฎหมายที่เขียนเป็นภาษาละตินเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เช่นสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” ซึ่งหมายความว่า ต้องระวังทรัพย์ที่จะซื้อ ก่อนหน้าลงมือซื้อ ถ้าไม่ตรวจให้ดูภายหลังปรากฏว่ามีความชำรุดบกพร่อง จะเอาทรัพย์ที่ซื้อมาคืน ผู้ขายไม่ได้ ความเห็นประการที่ 2 ถือว่า “หลักกฎหมายทั่วไป (The General Law)” นี้ ได้แก่ หลักกฎหมายที่ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นำมาใช้ในการร่างประมวลกฎหมายฉบับนั้น หลักกฎหมายทั่วไปนี้จะทราบได้จากการนำบทมาตราต่าง ๆ หลาย ๆ มาตราที่บัญญัติสำหรับข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันมาพิจารณา และเมื่อพิจารณาด้วยกฎหมายหลายมาตราดังกล่าวแล้วก็จะพบหลักกฎหมายทั่วไปที่ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นำมาใช้ เช่น หลักที่ว่า ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน⁵⁸ เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาค้นคว้าจากเรื่องเฉพาะเรื่องหลาย ๆ เรื่อง มาสู่หลักเกณฑ์ทั่วไป (Induction) ผู้สอนเห็นว่าในความเห็นประการที่ 2 นั้นเป็นความคิดที่ถูกต้อง เพราะทำให้ได้หลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งได้นำมาใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว โดยผู้ร่างกฎหมายได้นำมาใช้ในการร่าง การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงตรงกับความคิดที่ว่า ผู้ร่างกฎหมายคงจะได้กำหนดบทบัญญัติขึ้น ถ้าผู้ร่างกฎหมายจะได้ทราบว่ากรณีช่องว่างแห่งกฎหมายเช่นนั้น และได้เขียนบทมาตราสำหรับกรณีอุดช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น ๆ ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดกันแห่งกฎหมาย

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช 2481 บัญญัติว่า “เมื่อใดไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดแห่งประเทศสยาม ที่จะยกมาปรับแก้กรณีจัดกันแห่งกฎหมายได้ ให้ใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล” ตามที่กล่าวมานี้แสดงว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดกันแห่งกฎหมายฯ ได้กำหนดให้

⁵⁷ ความระมัดระวัง (carefulness) คือ ดูแลให้ปลอดภัย ดูแลอย่างรอบคอบ ไม่ให้พลั้งพลาด

⁵⁸ ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน คือ การซื้อกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินจากผู้ซึ่งไม่ได้มีสิทธิครอบครองทรัพย์สินนั้นทำไม่ได้ และหากมีผู้ที่ซื้อไปก็ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันนั้นเช่นกัน กฎตรงนี้ทำให้ผู้ที่ซื้อไม่สามารถทราบได้ว่า ผู้ที่จะขายมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น โดยสุจริต (bona fide) หรือไม่

อุดช่องว่างแห่งกฎหมายโดยอาศัยกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล⁵⁹ (International Private Law) นี้ ก็คงเป็นเช่นเดียวกับการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปดังได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ โดยการเอามาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันฯ ที่บัญญัติถึงเรื่องคล้ายคลึงกันมาพิจารณา ก็จะทราบหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ซึ่งปรากฏจากมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายด้วย

3. การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 บัญญัติ “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้” ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 มาใช้บังคับเท่าที่พอจะให้บังคับได้ กล่าวคือ ศาลที่พิจารณาคดีอาญาย่อมลงโทษบุคคลฐานละเมิดอำนาจศาลโดยนำมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับได้⁶⁰

2.4 วิธีการและกระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน

2.4.1 ความเป็นมาของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

หลักการพื้นฐานในการจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกของสภาคองเกรส (Congress) เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า แต่ละสภาอาจกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ และลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบด้วยความยินยอมของสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 สามารถขับสมาชิกออกได้ (Article 1, Section 5, Clause 2) อย่างไรก็ตาม

⁵⁹ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (International private law) คือ บรรดาหลักเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกฎหมายเอกชนของประเทศ หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหน้าที่ทางแพ่งของพลเมืองของประเทศ

⁶⁰ หยุต แสงอุทัย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 50. หน้า 129-132.

สภาองเกรสมีความกระตือรือร้นเพียงเล็กน้อยที่จะจัดตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติที่ดี (Williams, 1985: p.115) สมาชิกวุฒิสภา เวย์น มอร์ส (Wayne Morse) ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภา ส่งเอกสารประจำปีเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้เลขาธิการวุฒิสภา และได้เสนอญัตติในขณะที่ความสนใจในเรื่องการขาดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐเพิ่มมากขึ้น ใน ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) รวมทั้ง ได้สนองเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชนในเรื่องการปฏิบัติของสมาชิกสภาองเกรสในการรับเงินจากการกล่าวของสาธารณชนในเรื่องการปฏิบัติของสมาชิกสภาองเกรสในการรับเงินจากการกล่าวสุนทรพจน์ และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เสริมรายได้ของสมาชิก ขณะที่มีการรับเงินที่จ่ายเพื่อเป็นเกียรติอย่างกว้างขวาง องค์กรหรือกลุ่มต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าการจ่ายเงินนั้นมีผลประโยชน์ทางด้านนิติบัญญัติอย่างชัดเจน และถูกสงสัยว่า ได้ใช้วิธีการจ่ายเงินเพื่อเป็นเกียรติเป็นวิธีการวิ่งเต้น (Lobby) อย่างหนึ่ง แม้ว่าความพยายามของ เวย์น มอร์ส ในการเสนอการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินจะถูกวุฒิสภาปฏิเสธ แต่ เวย์น มอร์ส ก็เชื่อว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นจะมีสิทธิที่จะรู้แหล่งที่มาของรายได้ของสมาชิกสภาองเกรส (Williams, 1985: p.116)

ประธานาธิบดี แฮร์รี ทรูแมน⁶¹ (Harry Truman) ได้กล่าวในสภาองเกรส เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) สนับสนุนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาองเกรส ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเป็นรายปีแก่สาธารณชน มีความพยายามหลายครั้งในการโน้มน้าวให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทบทวนมาตรฐานทางจริยธรรม และกำหนดแนวทางที่เข้มงวดสำหรับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนกระทั่งใน ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) สภาองเกรสอนุมัติหลักทั่วไปสำหรับการประพฤติปฏิบัติทางจรรยาบรรณของลูกจ้างของรัฐบาลทั้งหมด รวมทั้งสมาชิกสภาองเกรสด้วย โดยการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาร์ลส์ เบนเนต (Charles Bennett) หลักนี้มุ่งหมายให้เป็นแนวทางด้านความสำนึกของบุคคลเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่คาดหวังให้สมาชิกปฏิบัติตาม โดยระลึกเสมอว่า ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นความไว้วางใจของสาธารณชน (public office is a public trust)

ในช่วงกลาง ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) มีการกล่าวหาเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาองเกรส ผลักดันให้สภาองเกรสคอยดูแลความประพฤติของสมาชิกและลูกจ้างอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการลาออกของสมาชิกวุฒิสภา โรเบิร์ต จี เบเกอร์ (Robert G. Bager) ใน ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) จากตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา (Secretary to Senate) นั้น

⁶¹ แฮร์รี ทรูแมน (Harry Truman) เป็นรองประธานาธิบดีคนที่ 34 (ค.ศ. 1945) (พ.ศ. 2488) และประธานาธิบดีคนที่ 33 ของสหรัฐอเมริกา

ได้ผ่อนคลายนโยบายการที่มีผลกระทบต่อสมาชิกวุฒิสภา และวุฒิสภาที่ไม่สามารถกำหนดจรรยาบรรณสำหรับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ได้

คณะกรรมการ กฏเกณฑ์และการบริหารของวุฒิสภา (The Senate Rules and Administration Committee) ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อกล่าวหาของเบเกอร์ นอกจากนี้ยังทำการสืบสวนผลประโยชน์ทางการเงินและธุรกิจ และกิจกรรมของสมาชิกวุฒิสภาและลูกจ้างของวุฒิสภาพบว่า ผลประโยชน์และกิจกรรมภายนอกหลายอย่างขัดแย้งกับหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณชน คำแนะนำของคณะกรรมการได้ถูกเพิ่มเติมในข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติทางจรรยาบรรณ โดยรวมไว้ในข้อบังคับ S Res. 377

ต่อมาใน ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญว่าด้วยมาตรฐานทางความประพฤติ เพื่อสืบสวนกรณีความประพฤติไม่เหมาะสม และจัดทำประมวลจรรยาบรรณ คณะกรรมการนี้มีสมาชิก 6 คน เป็นองค์กรทางวินัยภายในที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสภาองเกรส สองปีต่อมาสภาองเกรสเผชิญกับการคาดเดาและข่าวลือเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาองเกรส แอดัม เคลย์ตันพาวเวล จูเนียร์ ที่ถูกกล่าวหาว่าใช้เงินทุนของสภาองเกรสไปในทางที่ผิด โดยจ้างภรรยาของตนมาทำงานเป็นเจ้าหน้าที่สภาองเกรส ซึ่งในความจริงแล้วเธอไม่ได้ทำงานเลย เพื่อตอบสนองต่อเรื่องนี้สภาองเกรสได้ทำตามวุฒิสภาโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญว่าด้วยมาตรฐานทางความประพฤติขึ้น โดยทั้งสองสภาได้นำกฎเกี่ยวกับความประพฤติโดยเฉพาะมาใช้เป็นครั้งแรก บทบัญญัติทางจริยธรรมใหม่ของวุฒิสภาได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ S. Res. 266 ใน ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) โดยครอบคลุมกิจกรรม 4 ด้าน ได้แก่ การจ้างงานจากภายนอก การบริจาคให้สำหรับการรณรงค์หาเสียง การหาเงินทุนทางการเงินและการเปิดเผยฐานะทางการเงิน โดยกฎประการหลังสุดนั้นกำหนดให้มีการเปิดเผยฐานะทางการเงินประจำปีต่อ Comptroller General ของสหรัฐอเมริกา โดยมีข้อยกเว้นว่าของขวัญที่มีค่าเกิน 50 ดอลลาร์สหรัฐ และเงินตอบแทนเพื่อเป็นเกียรติเกินกว่า 300 ดอลลาร์สหรัฐ ไม่ต้องรายงาน โดยยังคงเป็นความลับได้ ไม่มีการเสนอบทบัญญัติใหม่เพื่อลงโทษการละเมิดกฎนี้อย่างตั้งใจ

บทบัญญัติทางจริยธรรมของสภาองเกรส กำหนดไว้ในข้อบังคับ H.Res. 1099 กฎการเปิดเผยใหม่นี้มีขอบเขตที่กว้างกว่ากฎของวุฒิสภา โดยกำหนดให้เปิดเผยผลประโยชน์ในบริษัทที่ทำธุรกิจ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล หรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง โดยเป็นเจ้าของเกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมีรายได้ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ ได้รับเงินจากการปฏิบัติอย่างผู้ชำนาญ (Professional Practice) 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมากกว่านั้น แหล่งที่มาของรายได้สำหรับการบริการ ที่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ดังนั้น มูลค่าของดอลลาร์และทรัพย์สินหรือแหล่งที่มาของรายได้นั้นจะต้องระบุด้วย แต่ก็ยังคงเก็บเป็นความลับ

ระหว่าง ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) เกิดเหตุการณ์อื้อฉาวกรณีวอเตอร์เกต (Watergate) เป็นสาเหตุของคำถามจำนวนมากในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต⁶² (Integrity) ของฝ่ายบริหารสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังมีการกล่าวหาเรื่องการประพฤติที่ไร้จริยธรรมและผิดกฎหมายในสภาองเกรสอย่างมากมาย บรรดาข้อกล่าวหาต่าง ๆ นั้นมีข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาองเกรส โรเบิร์ต ไซค์ (Robert L.F. Sikes) ซึ่งถูกกล่าวหาว่าไม่สามารถเปิดเผยหุ่นธนาคารและหุ้นอุตสาหกรรมตามกฎหมายเกณฑ์ของสภาได้ และสมาชิก สภา องเกรส เวย์น เฮย์ (Wayne L. Hays) ถูกกล่าวหาว่ามีรายชื่อภรรยาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶³ (Mistress) ของตนในบัญชีรายชื่อของสภา ไซค์นั้นถูกตำหนิโดยสภาเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ส่วนเฮย์ถูกบังคับให้ลาออกจากการเป็นประธานคณะกรรมการบริหารของสภา และต่อมาเขาก็ลาออกจากสภาองเกรส นอกจากนี้ยังมีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกบางคนรับบริจาคเงินเพื่อการรณรงค์หาเสียงจากประเทศ อ่าวน้ำมัน และมีสมาชิกสภาองเกรสจำนวน 18 คน ซึ่งรวมถึงประธานคณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณ ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายอมรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการล่าสัตว์ โดยไม่ได้รายงานเหตุการณ์เหล่านี้ ก่อให้เกิดบรรยากาศของการหวั่นไหวของสาธารณชนที่มีต่อคุณธรรมในการปกครอง

หลังจากพิจารณารายงานการดำเนินคดีกรณีวอเตอร์เกต (Watergate) ประกอบกับคำแนะนำของสมาคมนักกฎหมายสหรัฐอเมริกา (The American Bar Association) และข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติ สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 (พ.ศ. 2521) ซึ่งประธานาธิบดีคาร์เตอร์ ลงนามใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 1978 (พ.ศ. 2521) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและสนับสนุนความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถาบันรัฐสภากรณีอื้อฉาวในกระทรวงเคหะและงานสาธารณะ House & Urban Development (HUD) และเรื่องอื้อฉาวของสภาองเกรส และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหนึ่งในนั้นนำไปสู่การลาออกของประธานสภาองเกรส James C Wright, Jr ใน ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) ทำให้สาธารณชนสนใจจริยธรรมในการปกครอง เพื่อตอบสนองต่อการกัดกร่อนความเชื่อมั่นของสาธารณะในความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประธานาธิบดี George Bush ได้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายจริยธรรมของสหรัฐ และเป็นเหตุให้สภาองเกรสผ่านกฎหมาย Ethics Reform Act of 1989 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ

⁶² ความซื่อสัตย์สุจริต (integrity) หมายถึง ประพฤติตรงไม่เอานเอง ไม่มีเล่ห์เหลี่ยม มีความจริงใจปลอดจากความลำเอียงหรืออคติ

⁶³ ภรรยาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (mistress) คือ ภรรยาลับ อนุภรรยา, ภรรยาหน้า, เมียน้อย, เมียเก็บ

2 ประการ คือ (1) ทำการปฏิรูปรายได้ที่ได้รับจากภายนอก ของก้านัด และกว่าด้วยการเดินทาง (2) กำหนดการจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐทุกองค์กร

2.4.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนกฎหมายดังกล่าว⁶⁴ ได้กำหนด หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ดังนี้

1. ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประกอบด้วย ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส ซึ่งรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่ง ดังกล่าว⁶⁵ ซึ่งการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้จะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือ เมื่อคณะกรรมการใหม่หาเสียงเลือกตั้งได้ยื่นรายงานการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง⁶⁶ ซึ่งเป็นรายงานครึ่งปีภายในวันที่ 31 กรกฎาคม และวันที่ 31 มกราคม กรณีจะสัมพันธ์กับกฎหมาย การเลือกตั้ง (FECA) โดยถ้าผู้ใดได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงิน เพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ สหรัฐ ก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที อนึ่ง บุคคลมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แม้จะได้อื่น ไบสมัครหรือมีประกาศรับสมัครแล้วก็ตาม เพียงแต่มีพฤติกรรมมุ่งหมายให้มีชื่อตน ในการเลือกตั้ง ก็เป็นอันเพียงพอ เหตุการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ปีใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในปีที่จะมี การเลือกตั้ง

2. ระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส และสมาชิกวุฒิสภา ต้องจัดทำรายงาน ทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัคร รับเลือกตั้งปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย⁶⁷ การรายงานทรัพย์สิน ของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้ โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น ๆ เรื่อยไป

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีจะต้องแสดงรายงาน ทรัพย์สินและหนี้สินกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Federal Election Commission) ส่วนผู้สมัคร

⁶⁴ The Ethics in Government Act 1978, แก้ไขเพิ่มเติมโดย The Ethics Reform Act 1989

⁶⁵ The Ethics in Government Act 1978, Article 101 (f)

⁶⁶ Federal Election Campaign Act 1971, Article 434 (2)

⁶⁷ The Ethics in Government Act 1978, Article 101 (c)

รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองเกรสหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องส่งรายงานทรัพย์สินและหนี้สินไปยังเลขาธิการแห่งสถานนั้น ๆ แล้วแต่กรณี⁶⁸ เมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส หรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่งและยื่นภายหลัง 30 วัน นับแต่สิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น⁶⁹ ต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the office of Government Ethics) ในกรณีของประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี หรือยื่นต่อเลขาธิการสภาองเกรสหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี สำหรับสมาชิกสภาองเกรสและสมาชิกวุฒิสภา⁷⁰

อนึ่ง ระยะเวลาในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอาจขยายเวลาได้หากมีเหตุผลอันสมควรภายใต้การอนุมัติของผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล หรือเลขาธิการสภาแล้วแต่กรณี แต่การขยายโดยรวมแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน⁷¹

เลขาธิการสภาองเกรสหรือเลขาธิการวุฒิสภา จัดทำสำเนารายงานทรัพย์สินและหนี้สินส่งให้แก่คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาองเกรสหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เริ่มแสดงรายงาน⁷²

3. รายการที่ต้องแสดงในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงหลักฐานเต็มและสมบูรณ์ (Full and Complete) ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังต่อไปนี้

(1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ ซึ่งประกอบด้วย เงินปันผล รายได้จากภาษีเช่า ดอกเบี้ย และกำไรที่ได้รับ เงินทุนที่ได้รับในปีปฏิทินก่อนซึ่งมีจำนวนหรือมูลค่าเกิน 200 ดอลลาร์สหรัฐ จำนวนของรางวัลทางวิชาชีพจากแหล่งใดก็ตามที่ได้รับในปีปฏิทินก่อน ซึ่งรวมมูลค่าได้ 200 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมากกว่า ในกรณีที่มอบเงินให้แก่องค์กรการกุศล จะต้องแสดงเอกสารแก่หน่วยงานดูแลด้านจรรยาบรรณ (Ethics Office) พร้อมทั้งรายชื่อของผู้รับการจ่ายเงินนั้น วันที่ และจำนวนของการจ่ายเงินนั้น โดยเป็นความลับ⁷³

(2) ลักษณะของแหล่งที่มา รายละเอียดโดยย่อ และมูลค่าของของขวัญทั้งหมดโดยรวมแล้วมากกว่า 250 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งได้รับจากแหล่งที่มาอื่นในปีปฏิทินก่อน เว้นแต่เป็นค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือการให้ความเพลิดเพลินซึ่งได้รับในลักษณะของการต้อนรับ (รวมถึงรายละเอียด

⁶⁸ The Ethics in Government Act 1978, Article 103 (e) และ (h)

⁶⁹ The Ethics in Government Act 1978, Article 101 (a) และ (e)

⁷⁰ The Ethics in Government Act 1978, Article 103 (b) และ (h)

⁷¹ The Ethics in Government Act 1978, Article 101 (g)

⁷² The Ethics in Government Act 1978, Article 103 (j)

⁷³ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (a), (1) (A) และ (B)

การเดินทาง วันและลักษณะของค่าใช้จ่ายที่จัดให้) ของการชำระเงินคืนที่ได้รับจากแหล่งต่าง ๆ โดยรวมแล้วมากกว่า 250 ดอลลาร์สหรัฐ ในระหว่างปีปฏิทินก่อน⁷⁴

(3) ลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่ครอบครองในปีปฏิทินก่อนในการค้าหรือธุรกิจต่าง ๆ หรือสำหรับการลงทุนหรือการสร้างรายได้ ซึ่งมีมูลค่าเท่าราคาตลาดเกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ⁷⁵ ถ้ามูลค่าในปัจจุบันของผลประโยชน์ ในอสังหาริมทรัพย์ หรือผลประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนในอสังหาริมทรัพย์นั้น ไม่ชัดเจนโดยไม่อาจประเมินค่าได้ บุคคลนั้นอาจแสดงรายการ (1) วันที่และราคาซื้ออสังหาริมทรัพย์ หรือ (2) มูลค่าประเมินของอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเสียภาษีโดยปรับให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าตามตลาด ซึ่งใช้ในการประเมิน⁷⁶

(4) ลักษณะและประเภทของมูลค่าโดยรวมของหนี้สินที่มีเจ้าหนี้ ซึ่งเกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปีปฏิทินก่อน แต่ไม่รวมถึงการจำนองที่ใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน ซึ่งเป็นที่פקอาศัยส่วนบุคคลของบุคคลที่รายงานหรือคู่สมรสของเขา และการกู้ที่ใช้จ่ายพาหนะส่วนบุคคล เครื่องตกแต่งบ้านหรือเครื่องใช้เป็นประจำ ซึ่งการกู้ยืมไม่เกินราคาซื้อขายสิ่งของที่นำมาใช้เป็นประกัน⁷⁷

(5) รายละเอียดโดยย่อ วันที่ และประเภทของมูลค่าในการซื้อ การขายหรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ (เว้นแต่ที่ซึ่งใช้เป็นที่พักอาศัยของบุคคลที่ต้องรายงานหรือคู่สมรสของเขา) หรือในหุ้น พันธบัตร การซื้อขายสินค้าล่วงหน้า (Commodities Futures) และหลักทรัพย์ในรูปแบบอื่น ซึ่งเกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐในปีปฏิทินก่อน⁷⁸

(6) ลักษณะของตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งดำรงอยู่ในวัน หรือก่อนวันแสดงเอกสาร ในระหว่างปีปฏิทิน สำหรับการเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการทรัพย์สินหุ้นส่วน ผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ ผู้แทน ลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาของนิติบุคคล บริษัทห้างหุ้นส่วนหรือธุรกิจอื่น องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร องค์กรแรงงาน หรือสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่น เว้นแต่ตำแหน่งศาสนา สังคม วัฒนธรรม หรือการเมือง และตำแหน่งเพื่อเป็นเกียรติ

ถ้าบุคคลใดนอกเหนือจากรัฐบาลสหรัฐได้จ่ายเงินให้แก่บุคคลที่ต้องรายงานที่ไม่ได้ให้เพื่อการเลือกตั้ง เป็นค่าชดเชยเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ ใน 2 ปีปฏิทินก่อนที่บุคคลแสดง

⁷⁴ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (a), (2) (A) และ (B)

⁷⁵ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (a), (3)

⁷⁶ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (d), (2)

⁷⁷ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (a), (4)

⁷⁸ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (a), (5)

รายงานแรกของเขา บุคคลนั้นจะต้องรวมไว้ในรายงานซึ่งลักษณะของแหล่งที่มาของค่าชดเชยและรายละเอียดโดยย่อของลักษณะหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหรือการบริการ⁷⁹

(7) รายละเอียดของวันที่ คู่สัญญา และเนื้อหาของข้อตกลงหรือการจัดการ ซึ่งเกี่ยวกับการว่าจ้างในอนาคต การอนุญาตให้ลาระหว่างช่วงเวลาการให้บริการความต่อเนื่องของการจ่าย โดยผู้ว่าจ้างคนก่อนนอกเหนือจากรัฐบาลสหรัฐ และการยังคงมีส่วนร่วมในสวัสดิการลูกจ้างหรือโครงการผลประโยชน์ ซึ่งรักษาไว้โดยผู้ว่าจ้างคนก่อน⁸⁰

(8) ประเภทของมูลค่าเงินสด โดยรวมผลประโยชน์ของบุคคลที่รายงานใน qualified blind trust

2.4.3 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล เลขานุการสภาองเกรสหรือ เลขานุการวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ต้องจัดสำเนารายงานทรัพย์สินและหนี้สินให้สาธารณชนร้องขอตรวจดูได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่แสดงรายงาน⁸¹ รายงานทรัพย์สินและหนี้สินจะเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 6 ปี หลังจากนั้นจะถูกทำลาย เว้นแต่จำเป็นในการสอบสวนที่ยังดำเนินอยู่⁸²

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาองเกรสหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะตรวจสอบรายงานทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 60 วัน หลังจากวันที่แสดงเอกสาร หากเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานนั้นปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะลงนามในรายงาน หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจะแจ้งให้บุคคลที่ยื่นรายงานนั้นยื่นข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลา ที่กำหนด หรือเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานไม่ปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแจ้งให้บุคคลนั้นชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือวาจา และหากพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแสดงความเห็นไว้ในรายงาน⁸³

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General) สามารถเข้าถึงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงไว้สำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามความรับผิดชอบในกฎหมายและหลังจากนั้น

⁷⁹ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (a), (6) (A) และ (B)

⁸⁰ The Ethics in Government Act 1978, Article 102 (a), (7)

⁸¹ The Ethics in Government Act 1978, Article 105 (a), (2)

⁸² The Ethics in Government Act 1978, Article 105 (d)

⁸³ The Ethics in Government Act 1978, Article 106 (a) และ (b)

จะดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดว่ามีการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้โดยมีประสิทธิภาพหรือไม่⁸⁴

2.5 กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับตั้งแต่ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไปจนถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง

2.5.1 ความเป็นมาของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมาก ตั้งแต่ ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) การกระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่นได้รับการพิจารณาใน ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) หลังจากรัฐบาลราชการส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมมาเป็นเวลานานถึงสองศตวรรษ การเลือกตั้งประธานาธิบดี มีความต้องการเงินสนับสนุนเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งในระดับประเทศเพิ่มขึ้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ใช้จ่ายเงินมากกว่า 20 เท่าของเงินที่ได้รับจากที่ทางการเมืองมอบให้ เงินจำนวนนี้เป็นไปไม่ได้เลยที่จะได้มาจากพรรคการเมืองเท่านั้น และเงินนั้นอาจได้รับมาโดยผิดกฎหมายจากบริษัทต่าง ๆ (Massort, 1997: p.4) เงินได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทำให้สิ้นเปลือง และที่สำคัญเป็นเหตุให้เกิดการคอร์รัปชัน การป้องกันการคอร์รัปชัน โดยการนำหลักการใช้จ่ายเงินในทางการเมืองอย่างโปร่งใสมากที่สุดมาใช้ โดยการควบคุมการเงินของกิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ประชุมของคณะกรรมการกฎหมายจริยธรรมในการปกครอง ครั้งที่ 9 ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) เห็นควรให้มีการควบคุมการเงินในกิจกรรมทางการเมือง ประกอบกับมีข่าวการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหลายกรณีในระยะสั้น ทำให้มีการเร่งออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 88 - 226 และ 88 - 227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) ว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.) (Avril, 1994: p.86) เพื่อรักษาชื่อเสียงในทางการเมืองให้คนทั่วไปเห็นว่า รัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ต้องการให้มีหลักศีลธรรมในการหาเสียงเลือกตั้ง (Charlot & Charlot, 1992: p.115)

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง

⁸⁴ The Ethics in Government Act 1978, Article 108

ทางการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่กฎหมายเสริมเข้ามา เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองปลอดจากมลทินในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

2.5.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับตั้งแต่ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ไปจนกระทั่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. หลักเกณฑ์ที่ใช้กับประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติฉบับที่ 88 - 226 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ได้กำหนดเงื่อนไขในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้ ดังนี้ ผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีทุกคน ต้องทำบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมตลอดจนสินสมรส และทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นทั้งที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยก ขึ้นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) พร้อมกับการยื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีความสำคัญมาก เพราะถือว่าเป็นเงื่อนไข (Condition) แห่งความสมบูรณ์ (Completeness) หรือเป็นพิธีแห่งการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นประธานาธิบดีด้วย กล่าวคือ หากไม่ปฏิบัติตามถือว่า การยื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้งนั้น ตกเป็นโมฆะ และต้องยื่นอีกครั้งเมื่อหมดวาระดำรงตำแหน่งต้องออกจากตำแหน่ง การยื่นครั้งหลัง จะมีการนำลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย

เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเปิดของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง และจะนำบัญชีนั้น ไปพิมพ์เผยแพร่ในรัฐกิจจานุเบกษา พร้อมกับผลการเลือกตั้งเป็นทางการ

2. หลักเกณฑ์ที่ใช้กับสมาชิกวุฒิสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 135 - 1 และมาตรา 135 - 2 แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88 - 226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาที่ตนได้รับเลือกเข้าไป (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) ภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติสมาชิกวุฒิสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาอีกครั้ง โดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ ไปจนถึง 1 เดือนภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ โดยสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภา

จะต้องออกหลักฐานการยื่นบัญชีให้กับผู้ยื่น และจะทำการตรวจสอบเปรียบเทียบกันว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับบัญชีดังกล่าว และเสนอประธานสภาเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่ามีความจำเป็นหรือทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งครั้งใหม่จะต้องพิมพ์รายงานเกี่ยวกับบัญชีดังกล่าว รวมทั้งความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงานเลขาธิการสภาในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตามใน ค.ศ. 1995 (พ.ศ.2538) ได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง (Commission pour la transparence financière de la vie politique) เป็นผู้รับและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภา และดำเนินการต่าง ๆ แทนประธานสภาในเรื่องนี้ (กฎหมายฉบับที่ 88 - 227 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95 - 126 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995)

เอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งข้อสังเกตต่าง ๆ จะเปิดเผยไม่ได้ เว้นแต่เจ้าของบัญชีขอให้เปิดเผย หรือพนักงานสอบสวนหรือศาล (กระบวนการยุติธรรม) เป็นผู้ร้องขอให้เปิดเผย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีหรือเพื่อเป็นเหตุผลสำคัญในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อค้นพบความจริง หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

3. หลักเกณฑ์ที่ใช้กับคณะรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติฉบับที่ 88 - 227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองได้กำหนดเงื่อนไขในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรีและของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ได้รับการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 1 ถึงมาตรา 5 ของหมวดที่ 1 ดังนี้

(1) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองขึ้นประกอบด้วยรองประธานศาลปกครองเป็นประธาน ประธานศาลฎีกา และประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการ หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 3 รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 96-5 ลงวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1999)

(2) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่งและภายใน 15 วัน หลังวันพ้นจากตำแหน่ง

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นบางตำแหน่ง เช่น ประธานสภาท้องถิ่น ก็จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่งและในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ บุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่ง ตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือนภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งวาระปกติ

ส่วนกรณีลาออก ถูกให้ออก หรือเกิดการยุบสภาที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วันหลังวันพ้นจากตำแหน่ง

(4) การไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา และจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี หากเป็นกรณีของคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการร้องขอต่อนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร

(5) หลักเกณฑ์ในเรื่องการเก็บรักษาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้เป็นความลับ และห้ามมิให้นำไปเปิดเผย เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี

2.5.3 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่

1. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)

2. คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลฎีกา ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน เป็นคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 88-227 แก้ไขเพิ่มเติม 96-5 ลงวันที่ 4 มกราคม 1999 (พ.ศ. 2542), Section 3⁸⁵

⁸⁵ ปัญญา อุดชาชน. (2551). 10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : คู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 476.

2.6 กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสภราชอาณาจักร

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศอังกฤษ ได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติดิชอบ

2.6.1 ความเป็นมาของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

อังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้สมาชิกรัฐสภาที่มีอิสระทางการเงิน รัฐสภาจึงไม่เคยตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการครอบครองผลประโยชน์จากภายนอก เพียงแต่กำหนดว่าผลประโยชน์เหล่านั้นควรจะได้รับการเปิดเผย ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของสมาชิก ที่ได้รับจากภายนอก และการจัดการความขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิก⁸⁶

อย่างไรก็ตามความขัดกันระหว่างหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์ของสมาชิกเกิดขึ้นเสมอ จากรายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้นในช่วงระยะเร็ว ๆ นี้ ทำให้ชาวอังกฤษหันมาสนใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศของตนว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่หรือว่าในช่วงที่ผ่านมาได้มีการคอร์รัปชันในระดับสูงแต่มีการปกปิดไว้ ความสนใจเกี่ยวกับมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสาธารณะได้เพิ่มขึ้นใน ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) กรณีการไต่สวน Bagier (The Bagier affairs) ซึ่งเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน และกระตุ้นให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อตรวจสอบผลประโยชน์ของสมาชิก

สภาสามัญอภิปรายเรื่องนี้และจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกขึ้น (The Select Committee on Member's Interest) ใน ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) เพื่อพิจารณากฎและทางปฏิบัติของสภาที่มีความสัมพันธ์กับการเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิก คณะกรรมการเสนอแนะว่าสมาชิกควรปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า ในการอภิปรายในรัฐสภาหรือการประชุม คณะกรรมการ หรือการติดต่อทางธุรกิจที่สมาชิกอาจจะมีส่วนร่วมกับสมาชิกคนอื่น หรือกับรัฐมนตรีหรือนักธุรกิจ สมาชิกน่าจะเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมที่สมาชิกได้รับหรืออาจได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ แต่ไม่ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และประเด็นถูกล้มเลิกไปภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513)

⁸⁶ สนิท จรอนันต์และคณะ. (2544). การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 66-67.

ใน ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) มีกรณีคอร์รัปชันที่อื้อฉาวมาก และเกี่ยวข้องกับวงเงินมหาศาล ได้แก่ กรณีของสถาปนิกและวิศวกร John Pulson ซึ่งผูกมิตรกับข้าราชการ สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล รัฐวิสาหกิจและลูกจ้าง รวมถึงสมาชิกรัฐสภา Pulson ได้จ่ายเงินสินบนให้แก่คนเหล่านี้เป็นจำนวนมากแตกต่างกันไป เพื่อให้พวกเขาใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้ตนเองได้รับสัญญาโครงการจากหน่วยงานรัฐบาล เจ้าหน้าที่อาวุโสทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่ร่วมกระทำผิด โดยการรับสินบนจาก Pulson ต้องถูกจำคุกเช่นเดียวกับตัว Pulson เอง รัฐมนตรีฝ่ายมหาดไทยในขณะนั้น และสมาชิกรัฐสภาอีก 2 คน ถูกวิจารณ์โดยรัฐสภา รัฐบาลจึงให้มีการสืบสวนสอบสวน ทำรายงานข้อเท็จจริงขึ้นสองฉบับโดยจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น 2 คณะ คณะหนึ่งนำโดย Lord Redcliffe Maud ได้สอบสวนเพื่อหาข้อมูลประเด็นขัดแย้งผลประโยชน์ในหน่วยงานรัฐท้องถิ่น และอีกคณะหนึ่งเรียกว่า A Royal Commission into Standards of Conduct in Public Life (The Salmon Commission) ทำหน้าที่รายงานเรื่องมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะ

รายงานดังกล่าวเสนอประเด็นสาระของกฎเกณฑ์ใหม่ เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานด้านจรรยาบรรณความประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคคลสาธารณะ คณะกรรมการ Redcliffe-Maud และคณะกรรมการ Salmon ให้คำแนะนำว่า การลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินสำหรับสมาชิกที่แต่เดิมเป็นธรรมเนียมปฏิบัติให้สมาชิกมีภาระที่จะเปิดเผยด้วยวาจาในเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่สมาชิกอาจจะเปิดเผยภายใต้การอภิปราย เมื่อมีการอภิปรายในสภาหรือในคณะกรรมการควรเป็นกฎหมาย (Statutory) การลงทะเบียนผลประโยชน์มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติในเรื่องผลประโยชน์ของสมาชิกและกำหนดการกระทำที่ฝ่าฝืนจะได้รับการฟ้องร้อง และ
2. เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของแบบอย่าง โดยการเปิดเผยการยอมรับการลงทะเบียนผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับความมีเหตุผลระหว่างความต้องการให้เปิดเผยกับสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกสภา

คณะกรรมการ Redcliffe-Maud ให้คำแนะนำรูปแบบของผลประโยชน์ที่ควรลงทะเบียนซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. การได้รับเงินจากการว่าจ้างหรืออาชีพทั้งหมด รวมถึงการเป็นกรรมการบริหาร (Directorship) ที่ปรึกษา และการสนับสนุนใดของสมาชิก โดยองค์กรหรือบุคคลใด
2. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นทั้งหมดความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ (freehold) หรือครอบครองในการเช่าตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

3. บริษัทหรือหน่วยงานอื่นที่สมาชิกมีผลประโยชน์ที่มีค่ามากกว่า 1,000 ปอนด์ หรือการถือหุ้นตั้งแต่ 100 หุ้น

สภาสามัญได้ยอมรับข้อเสนอของคณะกรรมการว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิก เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 และลงมติให้เปลี่ยนธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ (The traditional convention of declaration of interest) เป็นข้อมติของสภาและเห็นด้วยกับหลักการของสาธารณะ (The principle of public) ที่บังคับให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินจากภายนอกของสมาชิก

ข้อมติของสภาว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกสภาสามัญ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 (พ.ศ. 2517) แก้ไขโดยข้อมติของสภาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1975 (พ.ศ. 2518) มีสาระสำคัญ คือ ในการอภิปรายหรือกระบวนการทางสภาหรือคณะกรรมการหรือการเชื่อมโยง หรือการสื่อสารที่สมาชิกอาจมีกับสมาชิกคนอื่นหรือร่วมกับรัฐมนตรีหรือข้าราชการ สมาชิกควรเปิดเผยความเกี่ยวพัน ที่มีผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์ใดก็ตาม ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่สมาชิกอาจมีหรือคาดว่าจะมี สมาชิกต้องลงทะเบียนข้อมูลของแหล่งผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกอาจได้รับหรือคิดว่าจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือมีอิทธิพลต่อการกระทำ การอภิปรายหรือการลงมติในรัฐสภา ผลประโยชน์ที่สมาชิกต้องลงทะเบียนแบ่งอย่างกว้างได้ 9 ประเภท ดังนี้

1. ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทเอกชนและบริษัทส่วนตัว
2. ค่าตอบแทนการว่าจ้าง หรือตำแหน่งหน้าที่การงาน
3. ค่าตอบแทนในทางการค้าวิชาชีพหรือประกอบอาชีพ
4. รายชื่อลูกค้า เมื่อผลประโยชน์อ้างถึง 3 ข้อข้างต้น รวมทั้งการบริหารส่วนตัวของสมาชิกที่เกี่ยวข้องกัน ความเป็นสมาชิกของเขาในสภา
5. การได้รับสนับสนุนทางการเงิน ในฐานะที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีมากกว่า ร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรือในฐานะที่เป็นสมาชิกของสภา โดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือองค์กรใดทั้งทางตรงและทางอ้อม
6. การเดินทางไปเยือนต่างประเทศในฐานะสมาชิกรัฐสภา ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งหมดจากสมาชิกหรือกองทุนสาธารณะ (Public Funds)
7. ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ หรือประโยชน์ใด หรือส่วนได้เสียที่ได้รับจากหรือในนามของรัฐบาล องค์กร หรือคนต่างชาติ
8. ที่ดินและทรัพย์สินที่จับต้องได้หรือจากรายได้ที่มีหลักฐาน

9. รายชื่อของบริษัทที่สมาชิก คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะได้รับผลประโยชน์ในหุ้นที่มีค่ามากกว่าลำดับที่ 100 ในหุ้น

การลงทะเบียนจะประกาศอย่างเป็นทางการเป็นช่วงระยะ และสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชน คณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับการแต่งตั้งเพื่อควบคุมการรวบรวมรักษาไว้และความสามารถเข้าถึงได้ง่ายของการลงทะเบียนความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางโดยสภา คณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ ใน ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) และเป็นคณะกรรมการถาวรภายใต้ข้อบังคับของสภา (standing order) ข้อที่ 128 สำหรับนายทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกคือเลขานุการของคณะกรรมการ

ภายหลัง สภาสამัญได้มีมติว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิก สภาสามัญดังกล่าว ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ถึง ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) คณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับข้อร้องเรียนเพียง 3 เรื่อง คดีที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ คดี Mr. John Browne สมาชิกสภาสามัญพรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative) จาก Winchester ซึ่ง Mr. David Leigh นักหนังสือพิมพ์ยื่นคำร้องเรียนเป็นทางการในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1989 ว่า Mr. Browne ไม่ได้ลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ทางการเงินภายใต้ข้อบังคับของสภาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 (พ.ศ. 2517) และเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1975 (พ.ศ. 2518) ดังนี้

1. ไม่ประกาศการเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ในบริษัท
2. ไม่ประกาศผลประโยชน์ที่แน่นอนเมื่อมีการอภิปราย
3. ไม่ประกาศผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ของค่าทดแทนส่วนใหญ่เกินกว่า 88,000 ดอลลาร์สหรัฐ จากองค์กรทางการเงินของซาอุดีอาระเบีย
4. ไม่ลงทะเบียนผลประโยชน์ที่ได้รับจากองค์กรต่างประเทศ
5. ไม่ลงทะเบียนผลประโยชน์ของเขาในบริษัทในขณะที่ดำเนินการล็อบบี้ (Lobbying) กับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของบริษัท

ถึงแม้ว่า คดีจะมีความยุ่งยากซับซ้อน และมีลักษณะที่แบ่งแยกไม่ได้ คณะกรรมการตรวจสอบแต่ละข้อร้องเรียนพบว่า Mr. Browne ได้รับเงินจากองค์กรทางการเงินของซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเขาต้องประกาศทั้งความสัมพันธ์ของลูกค้าและการได้รับเงินจากต่างประเทศ คณะกรรมการสภาได้อภิปรายเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1990 Mr. Browne ยอมรับว่าไม่ได้ลงทะเบียนผลประโยชน์อย่างถูกต้องและที่ไม่ได้ประกาศเนื่องจากงานที่ทำไม่ได้เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไม่ว่าทางใดก็ตาม และ Mr. Browne ได้ขอโทษต่อสภา การอภิปรายได้รับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในการลงโทษ Mr. Browne ในที่สุดสภาเห็นด้วยกับข้อสรุปของคณะกรรมการ

และให้พักงานเป็นเวลา 20 วัน ในที่สุดสภาเห็นด้วยกับข้อสรุปของคณะกรรมการและให้พักงานเป็นเวลา 20 วัน พร้อมกับงดเงินเดือนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งต่อมา Mr.Browne ไม่ได้รับการคัดเลือกจากพรรคอนุเซอร์เวทิฟ (Conservative) ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อมา การอภิปรายกรณี Mr.John Browne ได้แสดงให้เห็นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ว่าด้วยการลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ คดีนี้ทำให้ทราบจำนวนสมาชิกที่ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินเพิ่มขึ้น ตั้งแต่บุคคลเหล่านั้นได้เข้าสู่สภาที่ซึ่งอาจจะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของสมาชิกรัฐสภา ในขณะที่สมาชิกหลายคน มีความรู้สึกว่าจะทำให้กฎเกณฑ์เข้มงวดขึ้น รวมทั้งอาจทำให้ยากขึ้นสำหรับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่เหนือกว่าหน้าที่สาธารณะ ความสนใจเพิ่มมากขึ้นในเดือนตุลาคม 1994 (พ.ศ. 2539) เมื่อหนังสือพิมพ์ The Guardian รายงานว่าสมาชิกรัฐสภาสามัญ 2 คน ตกลงยินยอมที่จะตั้งคำถามในรัฐสภาโดยได้รับคำตอบแทน เป็นเงินสด สมาชิกสภาสามัญทั้ง 2 คนนี้ยอมใช้ตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาหาประโยชน์กับผู้ให้สินบน ทั้งสองคนได้กระทำการไปโดยมิได้ตระหนักว่าถูกนักหนังสือพิมพ์หลอกให้ทำเพื่อตรวจสอบความซื่อตรง พฤติกรรมคล้ายคลึงกันในลักษณะนี้แพร่หลายมาก และกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับและรับรู้ว่าเป็น “พฤติกรรมสกปรก” (Sleaze)

กฎหมายของอังกฤษมิได้กำหนดว่าการรับสินบนของสมาชิกรัฐสภาผิดกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายนี้กำหนดความผิดไว้ชัดเจนเฉพาะกรณีของผู้เป็น “ลูกจ้าง” เท่านั้น สมาชิกสภาสามัญซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามามิได้อยู่ในฐานะที่เป็น “ลูกจ้าง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่เพื่อปกป้องเกียรติภูมิรัฐสภา นายกรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 1994 (พ.ศ. 2539) โดยมี Lord Nolan ซึ่งเป็นนักกฎหมายเป็นประธานและสมาชิกคนอื่นรวมทั้งสมาชิกรัฐสภาอาวุโสจากพรรคการเมืองใหญ่ อดีตเลขาธิการสภาสามัญ ศาสตราจารย์ที่สอนเรื่องการเมือง และบุคคลผู้มีประสบการณ์ในการบริการสาธารณะ เพื่อตรวจสอบมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของผู้มีตำแหน่งสาธารณะรวมถึงกิจกรรมทางการเงิน และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อสร้างมาตรฐานขั้นสูงของการดำเนินชีวิตให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

รายงานฉบับแรกของคณะกรรมการ Nolan ที่พิมพ์เผยแพร่ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ได้รายงานอย่างละเอียดกรณีที่สมาชิกสภาสามัญ 2 ราย รับเงินสินบนจากนักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจ เพื่อนำเรื่องสู่การอภิปรายในรัฐสภาเพื่อประโยชน์บางประการของนักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจนั้น ๆ รวมตลอดถึงการที่สมาชิกสภาสามัญทั้งสองได้รับการจ้างงานภายหลังออกจากการเป็นสมาชิกสภาสามัญคณะกรรมการ จึงได้กำหนดหลักคุณธรรม 7 ประการสำหรับการดำรงชีวิตในสังคมของบุคคลสาธารณะ ดังนี้

1. ความไม่เห็นแก่ตัว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ⁸⁷ (Public office) ควรตัดสินใจด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ควรทำตามคำสั่งเพื่อเงินหรือประโยชน์อื่นสำหรับตนเอง ครอบครัว หรือ เพื่อนพ้อง
2. ความสุจริต (Integrity) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะไม่ควรให้ตำแหน่งของตนอยู่ภายใต้การเงินหรือพันธะอื่นของบุคคลหรือองค์กรใดที่อาจมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่
3. ความปราศจากอคติ (Objectivity) การให้บริการรัฐกิจสาธารณะ ซึ่งรวมทั้ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การจัดทำสัญญา หรือแนะนำบุคคลใดเพื่อให้ได้รับรางวัลหรือประโยชน์ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะควรวางตนอยู่บนคุณธรรม
4. ความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบได้⁸⁸ (Accountability) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องถูกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยสาธารณชนและอยู่ภายใต้การตรวจสอบอย่างละเอียดในการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม
5. ความเปิดเผย (Openness) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะควรให้เหตุผลการตัดสินใจของตนในกรณีต่าง ๆ ได้อย่างเปิดเผย การปกปิดข้อมูลควรทำเพียงเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะเท่านั้น
6. ความซื่อสัตย์ (Honesty) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่ต้องเปิดเผย ผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ แก่ใจและลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ระหว่างการทำงานตามหน้าที่กับผลประโยชน์ส่วนบุคคลในทางที่ช่วยปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ
7. ความเป็นผู้นำ⁸⁹ (Leadership) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะควรสนับสนุนและส่งเสริมหลักคุณธรรม และปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดี

⁸⁷ ตำแหน่งสาธารณะ (Public office) หมายถึง บุคคลหรือองค์กรทางปกครอง ซึ่งมีการกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและไม่ใช้ประโยชน์ส่วนตัว

⁸⁸ ภาระรับผิดชอบ หรือ ภาระความรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง ความรับผิดชอบในผลของการกระทำตามบทบาทหน้าที่ของผู้กระทำ ไม่ว่าผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใดในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อย่างไรก็ตาม คำนี้อาจจะพิจารณาได้เป็นสองความหมายที่ซ้อนกัน ความหมายแรก เป็นความหมายที่ใช้กันทั่วไปในระบอบประชาธิปไตย ที่หมายถึง บรรดาผู้ที่ใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา หรือสภาท้องถิ่นผู้มาจากการเลือกตั้ง หรือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐผู้มาจากการแต่งตั้ง จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าตนได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบ รวมทั้งได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องเรียบร้อย ความหมายที่สองคือ รูปแบบต่างๆ ในอันที่จะให้เกิดความแน่ใจได้ว่า คำนิยามของผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหรือความรับผิดชอบมีความสอดคล้องต้องกันกับคำนิยามของผู้ที่มอบอำนาจ

⁸⁹ ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมากกว่า พยายามใช้อิทธิพลของตนหรือกลุ่มตน โดยได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่นให้เป็นผู้นำในกลุ่มและมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของ

คณะกรรมการฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า มาตรฐานความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไม่ควรเป็นลักษณะการควบคุมด้วยตนเอง (Self Regulation) แต่ควรมาจากข้อกำหนดจากกฎหมาย และเสนอว่าควรแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา กฎเกณฑ์การเปิดเผยและลงทะเบียนผลประโยชน์การหลีกเลี่ยง การป้องกันผลประโยชน์ควรเข้มงวดขึ้นและสภาควรกำหนดประมวลจรรยาบรรณขึ้น

รายงานข้างต้นเป็นการขยายความคิดเห็น และให้ความสำคัญมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติที่คาดหวังจากสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น และเป็นหัวใจของสาธารณะ (Public Trust) ในความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสาธารณะ สภาได้อภิปรายรายงานของคณะกรรมการ Nolan และยอมรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Nolan โดยผลักดันให้มีข้อมติในวันที่ 19 กรกฎาคม 1995 (พ.ศ. 2538) กฎเกณฑ์มาตรฐานการประพฤติปฏิบัติซึ่งรวมทั้งการลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ถูกทำให้รัดกุมยิ่งขึ้น ในหลายกรณี คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The Select Committee on Standards and Privileges) จะเข้าดำเนินการใช้อำนาจแทนคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิก (The Select Committee of Members' Interest)

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (A Parliamentary Commissioner for Standards) ถูกแต่งตั้งโดยสภาสามัญ มีหน้าที่ดูแลรักษาการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก ให้คำปรึกษาสมาชิกเกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ ให้คำปรึกษาคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ และสมาชิกในการตีความประมวลจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ตรวจสอบกระบวนการของประมวลจรรยาบรรณและการลงทะเบียน สืบสวนกรณีที่มีการร้องเรียนว่าฝ่าฝืนมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติรวมถึงให้คำแนะนำคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาชุดแรกมี Sir Gordon Downey อดีตผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Former Comptroller and Auditor General) เป็นประธานประมวลจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ถูกสร้างขึ้นโดยคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์และสภาได้นำมาใช้ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ถูกนำมาบรรจุในประมวลจรรยาบรรณ ซึ่งเน้นหน้าที่ของสมาชิกที่กระทำเพื่อประโยชน์ของชาติ

รัฐบาลได้สนองตอบรายงานของคณะกรรมการ Nolan โดยแก้ไขหลักการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Nolan บางประการ และกำหนดมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติที่คาดหวังจากรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏในเอกสาร Questions of Procedure for Ministers ดังนี้

สมาชิกในกลุ่มบุคคลนั้น สามารถกระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่น หรือกลุ่ม บุคคลอื่น มีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการทำสิ่งต่าง ๆ ตามต้องการ โดยมีความสำเร็จของกลุ่ม หรือองค์การเป็นเป้าหมาย

1. รัฐมนตรีต้องสนับสนุนหลักการตรวจสอบได้ (Accountability)
2. รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในนโยบาย การตัดสินใจและการกระทำของส่วนราชการและตัวแทนต่อรัฐสภา
3. รัฐมนตรีต้องไม่ออกนอกกลุ่มนอกทางรัฐสภาและสาธารณะควรแก้ไขความผิดพลาดซึ่งทำโดยไม่ได้ตั้งใจที่มีโอกาสเกิดขึ้นง่ายที่สุด รัฐมนตรีต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจเป็นไปได้ต่อรัฐสภาและสาธารณะ จะปฏิเสธข้อมูลข่าวสารได้เพียงเพื่อการเปิดเผยไม่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ
4. รัฐมนตรีต้องแน่ใจว่าจะไม่มีการขัดกันเกิดขึ้นหรือปรากฏขึ้นระหว่างปฏิบัติหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์สาธารณะ
5. รัฐมนตรีควรหลีกเลี่ยงการยอมรับของขวัญหรือการรับรองที่อาจจะมีเหตุผลปรากฏว่าเป็นการประนีประนอมการตัดสินใจหรือให้ตำแหน่งอยู่ภายใต้ภาวะที่ไม่เหมาะสม
6. รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาสามัญต้องแยกบทบาทในฐานะรัฐมนตรีและสมาชิกในเขตเลือกตั้งออกจากกัน
7. รัฐมนตรีต้องไม่ใช้ทรัพยากรสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมืองของพรรคการเมืองควรสนับสนุนความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ และไม่ใช้ข้าราชการให้กระทำการในทางใดที่จะเป็นการขัดกันกับประมวลจรรยาบรรณของข้าราชการ

2.6.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศอังกฤษไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้แต่อยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบประมวลจรรยาบรรณนี้ และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ภายใต้สมมุติฐานว่า สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อมติของสภาเพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับ ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำ การอภิปรายหรือการลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ดังนี้

1. การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก (Registration of Member's Interest) ภายใต้ข้อมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 (พ.ศ. 2517) ข้อมติของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1995 (พ.ศ. 2538) และประมวลจรรยาบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

ลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests)

2. ระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์ (1) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง (2) ภายหลังจากพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง สมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะอภิปรายหรือดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

3. ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน (The Categories of Registrable Interest) รายได้หรือผลประโยชน์ที่จะต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท ดังนี้

(1) ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships) สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัทรวมถึงค่าตอบแทน (Remuneration) ที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน (Public company) และบริษัทจำกัด (Private Company) รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ค่าตอบแทนจะรวมถึงเงินเดือน ค่าใช้จ่าย (Fees) การได้รับการจ่ายภาษี (Taxable Expense) ค่าว่าจ้าง (Allowances) หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท เป็นต้น

(2) ตำแหน่งหน้าที่ทางการทำงานหรืออาชีพ (Employment, office, Profession, etc.) สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะของตำแหน่งที่ดำรงในบริษัท รวมไปถึงอาชีพอื่นใด (นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรี) ที่ซึ่งสมาชิกได้รับรายได้หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน

(3) ลูกค้า (Clients) ภายใต้อาชีพลงทะเบียนค่าตอบแทนในประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกค้าที่ได้รับบริการจากสมาชิกในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาและหากสมาชิกได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วน และให้คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกค้า สมาชิกต้องลงทะเบียนรายการลูกค้าที่ได้รับบริการหรือได้รับปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

(4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships) สมาชิกต้องลงทะเบียน แหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือที่ได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เกินร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมดและต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใด ในฐานะที่เป็น

สมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไร หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิก หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว

(5) ของขวัญ ประโยชน์และการรับรอง (Gifts, benefits and hospitality) ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิก จากบริษัท องค์กรหรือนุคคลในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าทางใด สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เมื่อมูลค่าทางการเงินของของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน เครื่องเพชร แวนตา เป็นต้น มีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ และประโยชน์อื่น เช่น การเลี้ยงรับรอง ตัวสำหรับชมกีฬาหรืองานประเพณี การปลดหนี้ การยอมให้กู้ เป็นต้น มีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ 215 ปอนด์ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 1996) ยกเว้น การปรากฏตัวใน การประชุมหรือการเยี่ยมชมภายในประเทศที่ผู้จัดการเพียงชำระค่าเดินทาง และค่าเลี้ยงดู สมาชิกไม่ต้องลงทะเบียน

(6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas visits) การเดินทางไปต่างประเทศโดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (Public Funds) สมาชิกต้องลงทะเบียน วัน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ซึ่งของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือนุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมด ต้องแจ้งโดยย่อยกเว้นการเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สภภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

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

(8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property) ที่ดินและทรัพย์สิน ที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส ซึ่งมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้ สมาชิกต้องแจ้งลักษณะของทรัพย์สินนั้นด้วย

(9) การถือหุ้น (Shareholdings) ผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิก ไม่ว่าโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน (Public Company) หรือบริษัทจำกัด (Private Company) หรือองค์กรอื่น ซึ่งมี (1) มากกว่าร้อยละ 1 ของเงินทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือ (2) น้อยกว่าร้อยละ 1 ของเงินทุนในบริษัทแต่มีมูลค่า

มากกว่า 25,000 ปอนด์ สมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะธุรกิจโดยย่อ นั้นด้วย

(10) เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous) ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดไม่สามารถจัดในประเภทใด ประเภทหนึ่งดังกล่าวมาข้างต้น แต่ภายใต้วัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก “เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ” หรือ ซึ่งสมาชิกคิดว่าจะทำให้บุคคลอื่นมองว่าจะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าสมาชิกจะไม่ได้รับผลประโยชน์สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของ การลงทะเบียนแต่ไม่อยู่ในประเภทอื่นใด

นอกจากผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแล้ว หากสมาชิกคนใดมีข้อตกลงการว่าจ้าง (Employment Agreement) เกิดขึ้นหรือประสงค์เข้าสู่ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในการบริหาร (provision of services) ในหน้าที่สมาชิกรัฐสภาที่เป็นไปตามข้อมติของสภาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1995 เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิก (Conduct of Members) หากข้อตกลงการว่าจ้างไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรต้องทำข้อตกลงให้เป็นลายลักษณ์อักษร และหากค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์ที่ได้รับตั้งแต่ 5,000 ปอนด์ สำเนาข้อตกลงการว่าจ้างจะถูกฝากไว้กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาในเวลาเดียวกันก็ลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก สำเนาข้อตกลงนี้ สาธารณชนสามารถดูได้

2.6.3 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้กรณีที่สมาชิกหรือสาธารณชนเห็นว่า การดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี การร้องเรียนกล่าวหาที่รายงานหรือเสนอโดยหนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการ จะไม่พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ได้ ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไป จะร้องขอให้สมาชิกสนองตอบคำร้องเรียนนั้น และจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนขั้นต้น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูล หรือเห็นว่าคดีมีมูลหรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญ จะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกลักษณ์จะพิจารณารายงานที่เสนอโดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาคณะกรรมการจะรายงานเสนอแนะเรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป⁹⁰

⁹⁰ ฐิริศุตา นิลวรรณและมุกิตา แมนเมตตกุล. (2552). ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.. หน้า 15-38.