

## บทที่ 2

### แนวคิดการป้องกันการทุจริตด้วยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เพราะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักและระบบราชการต่าง ๆ จึงมีผลต่อด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา เพียงแต่ว่าจะมีมากน้อยหรือสามารถจำกัดวงความรุนแรงของปัญหาได้มากน้อยเพียงใดก็เป็นเรื่องของศักยภาพและวิธีการของแต่ละประเทศ เพราะการแก้ไขปัญหาคือต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพหรือความรับผิดชอบของบุคคลทุกฝ่ายที่ต้องเข้าใจและตระหนักในความมีจิตสำนึกสาธารณะ กลไกการดำเนินการต่าง ๆ มีการจัดวางหรือออกแบบให้เป็นไป โดยโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีเหตุผลคำตอบประกอบอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเรื่องของอคติหรือการแอบอิงผลประโยชน์หรือมีวาระซ่อนเร้น โดยหวังผลทางการเมือง หรือประโยชน์อื่น ๆ<sup>1</sup>

ประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบอยู่ตลอดและมีความรุนแรงตลอดจนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการกระทำต่าง ๆ หลากหลายขึ้นทำให้เกิดกรณีข้าราชการ ร่ำรวยผิดปกติ นักการเมืองหาผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม มีการทุจริตทางนโยบายจนถึงขนาดมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมืองเพื่อทำหน้าที่รองรับในการจัดการปัญหาดังกล่าวและเพิ่มบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นองค์กรที่สามารถดำเนินการกรณีการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>2</sup>

#### 2.1 แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การทุจริตประพฤติมิชอบยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณอย่างมหาศาล ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดให้มี

---

<sup>1</sup> สุพิศ ปราณีตผลกรัง. (2560) *กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 2.

สิ่งสาธารณูปโภคอย่างเต็มที่ และนักลงทุนหรือนักธุรกิจ ก็จะไม่อยากมาลงทุนในประเทศไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการตรวจสอบและรูปแบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับมาตรการด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยผู้เขียนได้นำเสนอเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประกอบไปด้วย การทุจริต (Corruption) การควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การควบคุมตรวจสอบด้วยมาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (Assets and Liabilities Verification)

คำว่าทุจริต มีการให้ความหมายไว้มากมายหลายความดังนี้

(1) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 และพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกันว่าประพฤติชั่วคดโกงไม่ซื่อตรง

(2) ประมวลกฎหมายอาญาให้คำนิยามไว้ในมาตรา 1(1) “โดยทุจริต” หมายความว่าเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควร ได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ “ทุจริตต่อหน้าที่”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 “การทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่ อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควร ได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ซึ่งมีการเรียกขานคำนี้ว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” นั้นเอง

(4) คำในภาษาอังกฤษที่มีความหมายตรงกับคำว่าทุจริต คือคำว่า “Corruption” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก หมายถึง “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายรวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยรับหรือยอมรับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ์. (2553). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 18.

Funk and Wagnals new standard dictionary of the English language ได้อธิบายว่า ทูจจริต หมายถึง การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบาทตราสินบน<sup>4</sup>

The Shorter Oxford English Dictionary อธิบายว่า ทูจจริต เป็นการทำให้เสื่อมความซื่อตรง โดยรับสินบนหรือการช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติมิชอบหรือมีการปฏิบัติมิชอบ

Black's Law Dictionary อธิบายไว้ว่า การทูจจริต (Corruption) คือการกระทำซึ่งมีเจตนาที่จะใช้ผลประโยชน์บางอย่าง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหน้าที่ราชการและสิทธิของผู้อื่น การกระทำของข้าราชการหรือผู้ได้รับความไว้วางใจซึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้อง ใช้สถานภาพหรือหน้าที่หาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยขัดกับหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น<sup>5</sup>

การแบ่งประเภทของการทูจจริต แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

- 1) การฝ่าฝืน หลีกเลียงหรือบิดเบือน ระเบียบแบบแผนหรือกฎข้อบังคับ
- 2) เพิกเฉยหรือละเว้นการกระทำในการที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบตามหน้าที่
- 3) การเรียกร้อย บังคับ ช่มชู้หรือกลั่นแกล้ง เพื่อหาผลประโยชน์ใต้นหรือพวกพ้อง
- 4) ยักยอก เบียดบัง ซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ<sup>6</sup>

#### 2.1.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทูจจริต <sup>7</sup>

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทูจจริต ประกอบด้วย ทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน ทฤษฎีการทูจจริต และทฤษฎีกลไกในการควบคุม

ทฤษฎีอุปถัมภ์ เนื่องจากโครงสร้างระบบสังคมไทยมีความสัมพันธ์ในลักษณะหนึ่งที่ดีดำรงอยู่ในสังคม คือลักษณะไม่เท่าเทียมกัน แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นดำเนินไปด้วยความกลมกลืนโดยผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่ายจะมีบทบาทหน้าที่ และความคาดหวังในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า จะเป็นผู้ให้ทางด้านวัตถุ และฝ่ายที่มีฐานะด้อยกว่าจะเป็นผู้รับพร้อมตอบแทนด้วยความจงรักภักดี

<sup>4</sup> นภสร ปิณฑะวงษ์. (2555). ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีรัวรวผิดปกติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, ธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัย. หน้า 11

<sup>5</sup> Henry Campbell Black. Black's Law Dictionary. (1979). St.Paul,Minn.: West p. 311.

<sup>6</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 3. หน้า 25

<sup>7</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ และคนอื่น ๆ. (2548). รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทูจจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงยุติธรรม. หน้า 26-27.

ระบบอุปถัมภ์นั้นมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการทุจริต เนื่องจากระบบอุปถัมภ์เป็นระบบซึ่งมีลักษณะการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกัน ทำให้เกิดพวกพ้องขึ้นในองค์กร ทำให้เป็นการง่ายต่อการทุจริตและประพฤติกมิชอบและเป็นการยากต่อการตรวจสอบ

#### ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์ (Hierarchy of Needs Theory) มีสาระสำคัญคือการเน้นย้ำในเรื่องความต้องการของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีความต้องการอยู่ตลอดเวลาอย่างไม่สิ้นสุด และเป็นความต้องการที่เป็นกลุ่มเป็นชุดที่มีการจัดลำดับไว้เป็นหลั่นชั้น ความต้องการระดับชั้นที่ต่ำที่สุดก็คือความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ ความมั่นคงและความปลอดภัย ความรักใคร่และความเป็นน้าเจ้าของ ความยกย่องและเป็นที่ยอมรับ และระดับที่สูงที่สุดก็คือความต้องการที่จะประสบความสำเร็จหรือความต้องการประจักษ์ตน

จากความต้องการของมนุษย์นี้เองเป็นสาเหตุให้เกิดทางทุจริตขึ้น เนื่องจากมนุษย์ต้องการสนองความต้องการของตน และการจะสนองความต้องการได้นั้นจะต้องอาศัยทรัพย์สิน เงินทองมาเป็นส่วนประกอบซึ่งเป็นการนำไปสู่การทุจริต

#### ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน

การป้องกันอาชญากรรม มีความหมายว่า ความพยายามที่จะสกัดกั้นล่วงหน้ามิให้อาชญากรรมเกิดขึ้น หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการก่อนที่อาชญากรรมที่เกิดขึ้นเพื่อลดหรือขจัดการเกิดอาชญากรรม กิจกรรมดังกล่าวรวมถึงกิจกรรมที่ทำให้ไม่ให้เกิดตัวอาชญากรและลดโอกาสในการเกิดอาชญากรรม

#### ทฤษฎีการทุจริต

การทุจริตจะเกิดขึ้นเมื่อเหตุปัจจัยทั้งสามประการมีอยู่อย่างพร้อมมูลจะขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไม่ได้ ปัจจัยทั้งสามประการคือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสเอื้ออำนวย และสิ่งเร้าหรือปัจจัยเร้า

ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) トラบโคที่มนุษย์ไม่บรรลุธรรมขั้นสูงสุด ต้องมีความโลภในระดับหนึ่ง และถูกสะกดโดยจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมาย ความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นสิ่งที่มิอยู่ในสังคม อย่างน้อยก็เป็นจำนวนหนึ่งที่พอจะสร้างความเสียหายแก่องค์กรได้

โอกาส (Opportunity) ผู้ที่พยายามจะทำการทุจริตย่อมหาโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสที่เข้าวนต่อการทุจริต ย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้นกว่าที่โอกาสไม่เปิดช่องให้ จากโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการ การบริหารงานและระบบการควบคุมภายในย่อมมีความสัมพันธ์กับโอกาสที่จะเกิดขึ้นผู้ที่กำลังตกลงใจกระทำการทุจริต การควบคุมภายในเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่ง หากระบบการควบคุมภายในดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพย่อมเป็นการลดโอกาสของผู้ที่จะพยายามกระทำความผิดได้

การจูงใจ (Motivaty) การเข้าใจมูลเหตุจูงใจที่ทำให้บุคคลตัดสินใจกระทำทุจริต นั้นจะนำไปสู่การหามาตรการการขจัดหรือป้องกันการทุจริตได้ดี

มูลเหตุจูงใจนี้อาจจะเพิ่งกระทบมโนธรรมของบุคคลนั้น หรือฝังอยู่ในจิตสำนึกอยู่แล้วเป็นเวลาที่เนิ่นนานเพียงพอแต่รอจังหวะที่เหมาะสมก่อนลงมือกระทำการ มูลเหตุจูงใจที่จะกระทบบุคคลให้กระทำความผิดย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล ทั้งนี้เพราะบุคคลมีความหนักแน่นในศีลธรรม ย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากจึงจะสามารถสั่นคลอนความรู้สึกให้ละดีหันไปประพฤติชั่วได้

ประเภทการจูงใจให้บุคคลกระทำการทุจริตจำแนกได้โดยสังเขปดังนี้

- (1) มีความทะเยอทะยานอย่างไม่มีวันสิ้นสุด
- (2) บรรณานจะยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นหรือเพื่อให้ทัดเทียมกับบุคคลในสังคมที่ตนเกี่ยวข้อง
- (3) ปัญหาทางการเงิน
- (4) การกระทำเพื่ออยากเด่น
- (5) ทำการแก้เผ็ดซึ่งอาจจะได้รับความขมขื่นจากผู้บังคับบัญชา หรือจากนโยบายขององค์กรนั้น

(6) ทำเพื่ออุดมคติของตนเอง

โดยปกติแล้วการจูงใจจะเป็นผลสำเร็จมักจะมืองค์ประกอบร่วมกัน คือ

- 1) บุคคลนั้นเชื่อว่า เมื่อตนลงมือกระทำการแล้วจะสามารถได้รางวัลหรือสิ่งที่หวังไว้
  - 2) รางวัลหรือสิ่งตอบแทนนั้นมีมูลค่าสูงพอที่จะจูงใจให้บุคคลนั้นตัดสินใจกระทำการ
- ทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนานี้ เป็นแนวทางแก่ผู้รับผิดชอบได้เพิ่มความระมัดระวังหรือวางมาตรการเพิ่มขึ้น มิใช่เพื่อใช้เป็นข้อยุติบังคับซึ่งถึงการทุจริต

ทฤษฎีกลไกในการควบคุม

นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน Reckless อธิบายว่า เกิดจากระบบควบคุมภายใน ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุมภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีต ประเพณี มีความอ่อนแอ ซึ่งอาชญากรรมประเภทการทุจริตต่อหน้าที่หรือคอร์รัปชัน มีปัจจัยภายนอก ดังนี้

สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ

- (1) โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความหวาดระแวง นานาประการการกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องทางที่จะกระทำได้ ในกรณีการทุจริตก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการทุจริตจนกว่าจะมีช่องโอกาส

ที่คนเชื่อว่าเมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้ทุจริตได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการทุจริต ก็จะมีโอกาสมากขึ้น

(2) สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อทำการทุจริต

(3) การเสี่ยงภัย การกระทำทุจริตประพฤตินิยมชอบต้องพิจารณาว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่หากกรณีถูกตรวจพบหรือถูกจับได้

(4) ความซื่อสัตย์ เป็นองค์ประกอบสำคัญ หากข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ทำงานในหน้าที่มีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้มีโอกาสที่ย่อมจะไม่พึงปรารถนาที่จะทำการทุจริต และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นความต้องการมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีขอบตามมา

สาเหตุที่เกิดมาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

สาเหตุภายนอกมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่อง โอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์ โดยอาจสรุปได้ 6 ประการ

(1) มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ

การทุจริตนั้นสืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ สภาพสังคมไทยในปัจจุบันมีปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล คนรวยและคนจนมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งทำให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้ของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายยากจนที่พยายามจะผลักดันให้ตนเองก้าวข้ามฐานะขึ้นมาให้ทัดเทียมกับผู้อื่น ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกัน เพื่อให้ตนเองได้มาซึ่งสิ่งนั้น การดิ้นรนนี้เองที่ทำให้ไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต ก่อให้เกิดการทุจริตประพฤตินิยมชอบตามมา<sup>๘</sup>

(2) มูลเหตุทางด้านการเมือง

สภาพวิสัยแห่งชาติได้ทำการวิจัยและเห็นว่า การเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการทุจริต

2.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดนักการเมือง นักการเมืองหลายคนใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ ก่อให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง

2.2 ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์ กลายเป็นการหากินแบบกลุ่ม

<sup>๘</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 40-43

2.3 มีการใช้เงินจำนวนมากประมูลตัวนักการเมืองพรรคการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดี หรือเป็นนักพูดมาอยู่กับฝ่ายตน

(3) มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม

ปัญหาการทุจริต จะต้องมีการนำธรรมเนียมของสังคมมาพิจารณาด้วย เช่น มีการเปรียบเทียบว่า ในแอฟริกามีการทุจริตประพฤติมิชอบมากกว่าเคนมาร์กเนื่องจากชาวแอฟริกา อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการทุจริตเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันอย่างหนึ่ง โดยไม่ถือว่าการทุจริตเป็นสิ่งชั่วร้าย

(4) มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ หมายถึง การปกครองบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ซึ่งเห็นได้เป็นประจำ จึงทำให้การไม่ควบคุมตรวจสอบทางระเบียบวินัยเกือบจะเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองไปซึ่งการทุจริตเช่นนี้หมายถึง การไม่ควบคุมดูแล ความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การทุจริตประพฤติมิชอบ

(5) มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง

ปัญหาสำคัญของกฎหมายก็คือ หลักทางวิธีพิจารณาความที่ว่าบุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่า จะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริงแต่การทุจริตมิได้เป็นอาชญากรรมที่เห็นได้อย่างโจ่งแจ้งหา พยานหลักฐานได้ยาก ยิ่งกว่านั้น การทุจริตยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทก็ขัดขวางเอาไว้ คือหากโจทก์พิสูจน์ไม่ได้ว่า จำเลยผิดจริง ทุจริตประพฤติมิชอบ จริง ก็อาจถูกฟ้องกลับในฐานะหมิ่นประมาทอีกก็ได้ ทั้งกฎหมายของประเทศเอาผิดกับบุคคล ผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย

(6) มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด

ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ การทุจริตก็จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมี สภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนหน่วยงานใดจะมีการทุจริตหรือไม่ขึ้นอยู่กับ ความเข้มแข็งของผู้นำ และความซื่อสัตย์ในหลักจริยธรรม<sup>9</sup>

### 2.1.2 รูปแบบของการทุจริต

การแบ่งรูปแบบของการทุจริตประพฤติมิชอบแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครองโดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อ ผลประโยชน์ทางการเงิน

<sup>9</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ . อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 44

2) การทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางการเมือง และโดยรูปธรรมแล้วการทุจริตอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ

2.1) การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ

2.2) การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของและบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

2.3) การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไปจนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการเพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา

### 2.1.3 การแบ่งประเภทของการทุจริต<sup>10</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ วิฑูรย์ มหาคุณ แบ่งกรณีการทุจริตออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

#### 1.) การทุจริตเชิงนโยบาย

เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แบบขล โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงดังนี้

ก. มีการกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการ โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างอิงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก

ข. มีการเตรียมการรองรับ โครงการหรือกิจการนั้นให้มีความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎหมายหรือกฎระเบียบ

ค. ผลประโยชน์อันมิควร ได้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย อาจเป็นเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งมักจะเป็นผลประโยชน์มหาศาลที่ตกกับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายข้าราชการประจำ

<sup>10</sup> นกสร ปิติกะวงษ์. (2555). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 15-17



## 2.) การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ปัจจุบันมักเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง พ่อค้าและข้าราชการประจำ อันมีลักษณะเป็นธุรกิจทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเจนคือ นักการเมืองและนักธุรกิจร่วมกันครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ทั้งนี้ข้าราชการฝ่ายปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินให้ความร่วมมือหรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

## 3.) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

การทุจริตประเภทนี้จะพบได้ทั้งรูปแบบของการฮั้ว ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ กำหนดรายละเอียดหรือคุณสมบัติของงาน กำหนดเงื่อนไข กำหนดราคากลาง ออกประกาศประกวดราคา การขายแบบ การรับและการเปิดซอง การประกาศผล การอนุมัติ การทำสัญญาทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างส่วนมีช่องโหว่ให้มีการทุจริตกันได้อย่างง่าย ๆ นอกจากนี้ยังมีการทุจริตที่มาเหนือเมฆ คือการอาศัยความเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน จึงได้รับการยกเว้นและการไม่ถูกเพ่งเล็ง แต่ความจริงผลประโยชน์จากการรับงานและเงินที่ได้รับจากการรับงานไม่ได้นำส่งกระทรวงการคลัง แต่เป็นผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลซึ่งไม่แตกอะไรกับการจ้างบริษัทเอกชน

## 4.) การทุจริตในการให้สัมปทาน

เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐ ซึ่งรัฐได้อนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนให้ลักษณะผูกขาดในกิจการหนึ่ง เช่น การทำสัมปทานโรงงานสุรา การทำสัมปทานโทรคมนาคม เป็นต้น

## 5.) การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

เป็นการพยายามดำเนินการให้ได้บุคคลซึ่งมีสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอันที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้องค์กรเหล่านี้มีความอ่อนแอไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งทำให้เข้าใจสาเหตุของการทุจริต และรูปแบบของการทุจริตรวมทั้งสภาพปัญหาของการทุจริตจึงนำไปสู่หลักการตรวจสอบการทุจริต ซึ่งมีการตรวจสอบทั้งภายในองค์กรนั่นเอง และการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก แต่ด้วยระบบอุปถัมภ์ที่เป็นพฤติกรรมของคนในสังคมมาช้านานทำให้ระบบตรวจสอบภายในนั้นอ่อนแอ จึงมีแนวคิดทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นมา

หลักการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ<sup>11</sup>

หลักนิติรัฐ (Legal State) แปลมาจากภาษาเยอรมันคำว่า Rechtsstaat ซึ่งในทางวิชาการเป็นแนวคิดที่กำหนดบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน กล่าวคือ รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ครอบคลุมที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นต้องผูกพันรัฐอยู่เสมอ รัฐที่เป็นนิติรัฐจะเป็นรัฐที่มีประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือสรุปได้ในอีกนัยหนึ่งนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย และรัฐจะกระทำการใด ๆ ไปกระทบต่อปัจเจกชน โดยไม่สมควรใจไม่ได้ หากกระทำการใด ๆ ไปกระทบต่อปัจเจกชนแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องมีวิธีการเยียวยาแก้ไขอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ จำแนกได้ 2 ประการ

ประการแรก ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับรองโดยกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐที่จะกระทำการใดต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ กล่าวคือรัฐจะได้รับการคุ้มครองและกระทำการใดกระทบต่อเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการใช้อำนาจของรัฐต้องเคารพหลักพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) ซึ่งประกอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ หลักความจำเป็น และพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ

ประการที่สอง ต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบแห่งกฎหมาย และไปกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน โดยต้องจัดให้มีองค์กรหรือผู้วินิจฉัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว

องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้เคารพต่อหลักนิติรัฐและเท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

**2.2 แนวคิดการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว หลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญในการปกครองที่สังคมรัฐให้มีและบังเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเพราะหลัก

<sup>11</sup> พิมพกันต์ ทิศอ่อน.(2555). *โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 7-9 .

ดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานที่ส่งผลให้รัฐต้องปกครองโดยใช้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำของรัฐต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งจะต้องมีกระบวนการเยียวยาแก้ไขเมื่อรัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจกระทำนอกขอบเขตของกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อกฎหมาย กระทำการโดยไม่มีอำนาจ กระทำโดยทุจริตประพฤตินิชอบ หรือให้ หรือรับสินบนสินน้ำใจ ฯลฯ ซึ่งการกระทำนอกขอบอำนาจดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้เสมอ ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่มีการทุจริต รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรเข้ามาควบคุมดูแลปัญหาการทุจริตโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ของคนส่วนรวมของคนในรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อน หรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจ หรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้<sup>12</sup>

ในปัจจุบัน องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ กว่า 600 ฉบับครอบคลุมทุกกิจกรรมทุกประเภทของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ตั้งแต่เกิดจนตาย ดังนั้น ระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญของรัฐทุกประเภทให้เป็นที่ไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมและต้องมีหลักการที่ดี<sup>13</sup>

ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีนั้นควรจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

- (1) ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีระบบที่ควบคุมทุกกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ไปได้อย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการ

<sup>12</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2561) *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด หน้า 65

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 299.

ตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กรเพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวัน มีประสิทธิผลจริงจัง

- (2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้ การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนจนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอ ๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญสิ้นไป
- (3) องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็นอิสระที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั่นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย เพื่อการนี้ การได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรผู้ควบคุมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ดี การกำหนดค่านิยามงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรการตรวจสอบให้มีลักษณะ เป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้ก็คิจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหรือคนอื่นนั้น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบควบคุมได้ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมไม่ชอบเสียเองก็ได้
- (4) การปรับปรุงกลไกที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้นอันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่ามี ต้องไม่กว้างขวางไปจนถึงขนาดที่ใคร ๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้ มาให้องค์กรตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนี้ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน ดังนั้น จึงมีหลักว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจรัฐนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาให้องค์กรตรวจสอบพิจารณาได้

ดังที่ได้กล่าวมา ระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐต้องมีหลากหลายให้ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน และต้องไม่ซ้ำซ้อน แต่เสริมซึ่งกันและกัน ทั้งยังต้องเหมาะสมกับกิจกรรมของรัฐแต่ละประเภทด้วย ดังนั้น การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจำแนกตามลักษณะของการใช้อำนาจ ได้ดังนี้

- 1) ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เป็นเรื่องทางการเมือง เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินการทางรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ควรใช้การควบคุมทางการเมืองโดยรัฐสภา
- 2) ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรใช้การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ
- 3) ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านความไม่เหมาะสมหรือความไม่เป็นธรรม ควรใช้การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 4) ถ้าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านการทุจริตหรือประพฤตินิชอบ ควรใช้การควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.)<sup>14</sup>

### 2.2.1 องค์กรควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านการทุจริตและประพฤตินิชอบ

#### นิชอบ

ในประเทศไทย องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตมี 8 องค์กร ได้แก่

- 1) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)
- 2) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)
- 3) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.)
- 4) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)
- 5) สำนักงานอัยการสูงสุด
- 6) ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง
- 7) กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- 8) กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

### 2.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือผู้บริหารระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 234 โดยเฉพาะมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (3) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาล

<sup>14</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, อังแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 299-302

รัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผย ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพราะการมีองค์กรไคองค์กร หนึ่งดูแลปัญหาการทุจริตโดยตรง จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยความ ระมัดระวัง อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมากขึ้น ทั้งนี้ย่อมส่งผลให้การละเมิดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนเป็นไปได้ยากขึ้นไปด้วย ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมของรัฐโดยมีองค์กรที่ป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต จึงมีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐนั้นดำเนินกิจการต่าง ๆ เป็นไปตาม หลักนิติรัฐ

#### 2.2.2.1 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง
- 2) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรม
- 3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐชั้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยัง ไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคล ดังกล่าว
- 4) ใ้สอบสวนเพื่อดำเนินคดีในฐานะความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 5) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือ กฎหมายอื่น<sup>15</sup> (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

<sup>15</sup> มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

### 2.2.2.2 การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) ในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรดาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นคำกล่าวหาต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ช.

การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้กล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 5 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วแต่กรณี

(2) คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา

ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ไต่สวนเพื่อวินิจฉัยในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

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

ผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือมิใช่ผู้เสียหายก็ได้

การกล่าวหาตามข้างต้นจะทำได้ด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และจะส่งด้วยวิธีใด ๆ ที่จะให้คำกล่าวหาขึ้นถึงสำนักงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในกรณีที่ทำได้ด้วยวาจา ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะบันทึกรายละเอียดไว้ให้ครบถ้วน

ให้สำนักงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีระบบในการจดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับ และไม่ว่ากรณีใด จะเปิดเผยทะเบียนดังกล่าวมิได้ และให้ลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหา

หนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ถ้ามีรายละเอียดข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้

การไต่สวน

(1) ในการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนดำเนินการเป็นคณะ ประกอบด้วย เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้าคณะ พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคน และมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือเจ้าหน้าที่อื่นอีกอย่างน้อยหนึ่งคน ร่วมเป็นคณะ

การไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย<sup>16</sup>(มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

<sup>16</sup> มาตรา 50 ในการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขานุการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เลขานุการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนดำเนินการเป็นคณะ ประกอบด้วยเลขานุการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้าพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ และในการไต่สวนปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องกระทำโดยเลขานุการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนหนึ่งคน และผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

การไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย



(2) ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น โดยต้องค้นหาและรวบรวมข้อเท็จจริงทุกด้านไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา (มาตรา 46)<sup>17</sup>

(3) เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่จะมีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน โดยต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน (มาตรา 48)<sup>18</sup>

(4) หากเป็นกรณีที่มีการกล่าวหา ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการฯ มอบหมายตรวจสอบคำกล่าวหาดังกล่าว หากตรวจสอบแล้ว พบว่าคำกล่าวหาไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้

คำกล่าวหาใดที่ไม่มีเหตุที่ไม่รับไว้พิจารณาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป (มาตรา 49)<sup>19</sup>

<sup>17</sup> มาตรา 46 ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคนหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา

๑๓๑

๑๓๑

<sup>18</sup> มาตรา 48 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่มีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่จำเป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

๑๓๑

๑๓๑

<sup>19</sup> มาตรา 49 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาหรือไม่ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตามระยะเวลาและวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ

การแจ้งผลการไต่สวนให้ผู้ถูกล่ามร้ายและชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกล่ามร้ายโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 7 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 88 (มาตรา 58)<sup>20</sup>

(2) ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้แจ้งให้ผู้ถูกล่ามร้ายและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกล่ามร้ายจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

การแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ถูกล่ามร้ายได้กระทำความผิดและแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกล่ามร้ายเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี และในกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ ให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร้ายวญผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในขณะที่แจ้งข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เท่าที่ทำได้ด้วย (มาตรา 70)<sup>21</sup>

(3) ในการแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 69 ให้มอบบันทึกสรุปสาระสำคัญข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกล่ามร้าย สรุปสาระสำคัญต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาได้ (มาตรา 72)<sup>22</sup>

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

คำกล่าวหาใดที่ไม่มีเหตุที่ไต่สวนไต่พิจารณาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป

๑๓๑

๑๓๑

<sup>20</sup> มาตรา 58 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกล่ามร้ายโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 88

<sup>21</sup> มาตรา 70 ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวนหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 50 วรรคเจ็ด เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้ผู้ถูกล่ามร้ายและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกล่ามร้ายจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

๑๓๑

๑๓๑

<sup>22</sup> มาตรา 72 ในการแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 70 ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งพร้อมทั้งมอบบันทึกสรุปสาระสำคัญข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกล่ามร้าย สรุปสาระสำคัญต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้

(4) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำ  
 หมายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้<sup>23</sup>

การจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.  
 2561 มาตรา 74 กำหนดให้

(1) เมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวน เสนอคณะกรรมการ  
 ป.ป.ช. โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1.1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา

(1.2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

(1.3) ข้อกล่าว คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง  
 ที่ได้จากการไต่สวน

(1.4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(1.5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้าง

(1.6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา

(2) เมื่อได้รับสำนวนไต่สวนแล้ว ให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา  
 สำนวนการไต่สวนเพื่อมีมติโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวน  
 เว้นแต่จะมีการนัดหมายให้มีการประชุมทุกวันอยู่แล้ว และมีเรื่องอื่นค้างพิจารณาอยู่

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนตามลำดับที่ได้รับสำนวนนั้น แต่ใน  
 กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องใดกระทบถึงประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนอย่างร้ายแรง  
 จะหยิบยกขึ้นพิจารณาก่อนก็ได้

---

ประโยชน์ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 73  
 และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วย

<sup>23</sup> มาตรา 73 ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำหมายความ  
 หรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

### 2.2.2.3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด<sup>24</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้ในหมวด 3 โดยแยกการดำเนินการออกเป็น 3 กรณี

การดำเนินการคดีทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าคุณดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน จำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด (อ.ส.ส.) ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีมติเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

(2) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 76 ไร่แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ในกรณีที่อัยการเห็นว่า จำนวนการไต่สวนมีข้อไม่สมบูรณ์ที่จำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มเติมหรือหารือกัน ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

ในกรณีที่ข้อไม่สมบูรณ์ตามวรรคสองเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของอัยการสูงสุดให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

ในกรณีที่ข้อไม่สมบูรณ์ตามวรรคสองเป็นปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดหรือเป็นปัญหาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งกรรมการพิจารณา ร่วมกันภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เมื่อคณะกรรมการร่วมกันดังกล่าววินิจฉัยด้วยเสียงข้างมาก

<sup>24</sup> มาตรา 76 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าคุณดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน จำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

เป็นประการใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดดำเนินการไปตามนั้น ในกรณี  
ที่คณะกรรมการร่วมกันไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตาม  
ที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องเองก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเอง ห้ามมิให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างให้  
แก่จำเลย<sup>25</sup>

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องเอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้  
พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้

(4) ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประทับฟ้องตาม  
มาตรา 77 ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีคำพิพากษาว่า  
ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่  
หยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมี  
กำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือ  
สมัครรับเลือกเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร

<sup>25</sup> มาตรา 77 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 76 ไว้แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อ  
ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้ง  
คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง  
ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่าย  
ไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน  
ให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่  
วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2)  
(3) และ (4) ด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่  
เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช.  
ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้

ให้สำนักงานอำนวยการความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมตามวรรคสอง และให้จัด  
ให้มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทำหน้าที่เลขานุการด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเอง ห้ามมิให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างคดีให้แก่จำเลย

ท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ<sup>26</sup>

(5) ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณีอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นได้

สำหรับความเสียหายตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป<sup>27</sup>

(6) ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดได้ใช้หรือได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบเนื่องจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณีอาจร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้เว้นแต่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด

#### (6.1) ทรัพย์สินของบุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด

<sup>26</sup> มาตรา 81 ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา 77 ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

<sup>27</sup> มาตรา 82 ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นก็ได้

สำหรับความเสียหายตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป

การยื่นคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เข้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติหรืออนุญาต หรือกระทำการใด ๆ โดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

(6.2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้ให้หรือขอให้หรือรับจะให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยมิชอบ

(6.3) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิด หรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุนหรือผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้อื่นกระทำความผิด

(6.4) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่ายโอน ด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) หรือ (2)

(6.5) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) (3) หรือ (4)<sup>28</sup>

(7) เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาแล้ว

(7.1) ในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นควรอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาต่อไป ให้ดำเนินการได้ แต่ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นควรไม่อุทธรณ์ ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบการพิจารณาด้วย

(7.2) ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์จะอุทธรณ์หรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> มาตรา 83 ในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดได้ใช้หรือได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบ เนื่องจากการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับทรัพย์สินดังต่อไปนี้ เว้นแต่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

(1) ทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด

(2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้ให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยมิชอบ

(3) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิดหรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้อื่นกระทำความผิด

(4) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่ายโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) หรือ (3)

(5) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) (3) หรือ (4)

<sup>29</sup> มาตรา 79 วรรคท้าย ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ การจะอุทธรณ์หรือไม่ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(8) ในกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหยุดปฏิบัติหน้าที่อยู่และยังมิได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ก็ให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และถ้าในระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่ มิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ก็ให้มีสิทธิได้รับเสมือนหนึ่งผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะมีคำพิพากษา การจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง<sup>30</sup>

การดำเนินการกับเจ้าพนักงานของรัฐ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนแล้ว มีมติวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการใต้สวน เอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการใต้สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ภายใน 30 วัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป<sup>31</sup>

<sup>30</sup> มาตรา 86 ในกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หยุดปฏิบัติหน้าที่อยู่และยังมิได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ก็ให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และถ้าในระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่มิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ก็ให้มีสิทธิได้รับเสมือนหนึ่งผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะมีคำพิพากษา การจ่ายเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง

<sup>31</sup> มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการใต้สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป



การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐ

- (1) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 91 ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนให้นำบทบัญญัติมาตรา 77 มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐด้วยโดยอนุโลม<sup>32</sup>
- (2) ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนมีข้อไม่สมบูรณ์ที่จำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มเติมหรือหารือกัน ให้แจ้งคณะกรรมการป.ป.ช. ทราบภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องดำเนินการตามข้อเสนอแนะของอัยการสูงสุดให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

ในกรณีข้อไม่สมบูรณ์เป็นปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดหรือเป็นปัญหาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ ให้อัยการสูงสุดและ คณะกรรมการป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ เมื่อคณะกรรมการร่วมกันวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากเป็นประการใดให้คณะกรรมการป.ป.ช. และอัยการสูงสุดดำเนินการไปตามนั้น ในกรณีที่กรรมการร่วมกันไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้<sup>33</sup>

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าพนักงานของรัฐ

- (1) เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

<sup>32</sup> มาตรา 92 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 91 ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ให้นำความในมาตรา 77 มาตรา 78 มาตรา 80 มาตรา 81 มาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 และ มาตรา 86 มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

<sup>33</sup> มาตรา 77 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง หรือพนักงานอัยการ ให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) หรือประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาคำเนิการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการดังกล่าวโดยเร็ว โดยให้ยึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นในการพิจารณาลงโทษทางวินัยในสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อคำเนิการได้ผลการประการใดแล้วให้แจ้งให้ คณะกรรมการป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบผลการพิจารณา

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาส่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป<sup>34</sup>

(2) ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานอันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาบทพวณคดีนั้นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาบทพวณตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็น

<sup>34</sup> มาตรา 98 วรรคสี่ สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ประการใด ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>35</sup>

(3) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดไม่ดำเนินการตามมาตรา 98 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจหรือผู้แต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ถูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง หรือพนักงานอัยการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี<sup>36</sup>

<sup>35</sup> มาตรา 99 วรรคสอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>36</sup> มาตรา 100 วรรคสอง ในกรณีตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีที่ คณะกรรมการป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอให้ ก.พ. หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจหรือผู้แต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ถูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปได้ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง หรือพนักงานอัยการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหนีคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพราะถูกลงโทษตามมาตรา 98 ให้ศาลปกครองมีคำสั่งเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยก็ได้<sup>37</sup>

### 2.3 ข้อความคิดในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

#### การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (Assets and Liabilities Verification)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ในหมวด 5 โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบ และส่วนที่ 2 การดำเนินการกรณี ร่ำรวยผิดปกติ

การที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้มีหน้าที่ตรวจสอบหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ตรวจสอบมีสาเหตุจากการทุจริต (Corruption) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Person holding a political position) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายในเรื่องนี้ คือ การป้องกันและการแก้ปัญหาการทุจริต แต่การทำงานเรื่องตรวจสอบดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ว่าการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (Asset and Liability inspection) ของหน่วยงานหรือองค์กรมีประสิทธิภาพหรือไม่ ต้องพิจารณาเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบเสียก่อน<sup>38</sup>

วัตถุประสงค์หลักของการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีดังนี้

- (1) เพื่อสร้างความโปร่งใสและบรรยายกาศการมีคุณธรรมให้แก่ระบบการเมืองและราชการ
- (2) เพื่อป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน

<sup>37</sup> มาตรา 101 ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้

<sup>38</sup> วรวิทย์ สุขบุญ. (2560). *นิติเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 2.

- (3) เป็นกลไกสนับสนุนหรือมาตรการเสริมการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต โดยดำเนินการเอาผิดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (4) ส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อความมีคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 2.3.1 แนวคิดการแสดงรายได้และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ<sup>39</sup>

ในต่างประเทศการออกแบบให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงรายได้ทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หลัก ทรัพย์สิน ซึ่คความสามารถ การต่อต้านจากฝ่ายการเมือง ข้อจำกัดของภาคประชาสังคมและการตระหนักรู้ของภาคประชาชน ซึ่งอาจจำแนกระบบดังกล่าวได้ 3 ประการ ได้แก่

#### 2.3.1.1 ระบบการป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อนหมายถึงการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการตัดสินใจหรือการกระทำการดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม

ในระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนมุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันและยอมรับความสัมพันธ์ในเชิงปริกษาหาหรือระหว่างผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีโดยหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ คือการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายได้ทรัพย์สินและหนี้สินให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของระบบและให้คำแนะนำเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วส่งให้หน่วยงานสืบสวนสอบสวนที่เหมาะสมและมีการบังคับใช้บทลงโทษตามกฎหมาย การกำหนดว่าเรื่องใดที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดไว้ให้ชัดเจนในระเบียบหรือกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ไครเอเชีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

#### 2.3.1.2 ระบบตรวจหาและป้องกันการรั่วรัวโดยมิชอบ

ระบบนี้แบบแสดงรายได้ทรัพย์สินและหนี้สินจะมุ่งเน้นข้อมูลที่ช่วยในการติดตามตรวจสอบความมั่นคงรั่วรัวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ได้เกิดจากเงินเดือนหรือแหล่งที่มา โดยชอบด้วยกฎหมายและหน่วยงานที่ดูแลการแสดงรายได้และทรัพย์สินทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามความรั่วรัวผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ประเทศที่ใช้

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 2.

ระบบนี้มักไม่มีระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ โดยความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมักจะกระทำความผิดฐานยักยอกทรัพย์สินและรับสินบน ซึ่งมูลฐานความผิดดังกล่าวมักตรวจสอบจับได้ยาก ประเทศที่ใช้ระบบนี้จึงเลือกใช้การแสดงรายได้และทรัพย์สินที่เน้นการตรวจหาความร่ำรวยผิดปกติ ในกรณีที่ฝ่าฝืนการแสดงรายได้และทรัพย์สินอาจใช้เป็นเหตุในการดำเนินการตรวจสอบถึงความร่ำรวยผิดปกติได้ ประเทศที่ใช้ระบบนี้อาทิ อินโดนีเซีย จอร์แดน มองโกเลีย กัวเตมาลา

### 2.3.1.3 ระบบที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและการร่ำรวยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ระบบนี้มีการควบคุมการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และการติดตามตรวจสอบความมั่งคั่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสำเร็จทั้งการควบคุมหรือป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ขณะเดียวกันก็ให้สามารถติดตามตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติได้ด้วย ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ อาร์เจนตินา สาธารณรัฐคีร์กีซ สโลเวเนีย เป็นต้น<sup>40</sup>

### 2.3.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามแนวคิดของต่างประเทศ

การที่เราจะศึกษาวิเคราะห์กระบวนการดำเนินการดำเนินคดีอาญากรณียื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ซึ่งดำเนินการ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เราจึงควรทำการศึกษาการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกระบวนการวิธีของประเทศไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจว่าแนวคิดที่ใช้ในต่างประเทศนั้นมีรูปแบบใดบ้าง เพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบ และนำแนวความคิดในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มาปรับปรุงกระบวนการดำเนินคดีอาญากรณียื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของแต่ละประเทศส่วนใหญ่ในโลกต่างก็มีเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน โดยเห็นว่าการจัดให้มีระบบดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption) ซึ่งระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในแต่ละประเทศ ก็จะมี ความแตกต่างกันไป ในรายละเอียดเรื่องความเข้มข้นของการตรวจสอบ เช่น ผู้ที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ระยะเวลาและรูปแบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รายการบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องใดบ้าง ความรับผิดชอบ โทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

<sup>40</sup> วรวิทย์ สุขบุญ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3, หน้า 5-6.

หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ บุคคลหรือองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับและจัดเก็บ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง หรือความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนการยินยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นต่อสาธารณชนทราบหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) เปิดเผยและโปร่งใส (Transparency) และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบและ รับผิดชอบ (Accountability) ทั้งในทางการเมืองและกฎหมาย<sup>41</sup>

### 2.3.2.1 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากฎหมายอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นประเทศต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliament) ที่มีเสถียรภาพและมีความรับผิดชอบ แต่การพัฒนาของระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ของประเทศอังกฤษ มิใช่ว่าจะปราศจากการต่อสู้ ความขัดแย้ง การใช้กำลังและความ วุ่นวายแต่อย่างใด โดยในประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ได้ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองตลอดมา จนกระทั่งได้เกิดเป็นสงครามการเมืองในรัชสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1<sup>42</sup> (Charles 1) ต่อจากนั้นในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม<sup>43</sup> ประเทศอังกฤษก็ประสบ กับความขัดแย้งทางการเมือง เป็นผลให้การเมืองและสังคมของประเทศอังกฤษเต็มไปด้วยความ ขัดแย้งและตึงเครียด แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบกับอีกหลายประเทศในยุโรปแล้ว การเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษก็ยังคงมีความรุนแรงน้อยกว่า

ประเทศอังกฤษปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ประกอบด้วย สภาสามัญ (House of Common) และสภาขุนนาง (House of Lord) โดยสภาทั้งสองจะทำหน้าที่ เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ การออกกฎหมาย การตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของ รัฐบาล ซึ่งรัฐสภาของประเทศอังกฤษมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

สภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 659 คน มีอำนาจหน้าที่บัญญัติ กฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม การเสนอนญัตติ

<sup>41</sup>อมรรัตน์ กุลสุจริต. (2559). ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี. *วารสารร่วมพัฒน มทวิทยลัยศรีก*, 5(5). หน้า 210-212.

<sup>42</sup>พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 เป็นพระเจ้าแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ สมัยราชวงศ์สจวต รวมทั้งเป็นพระมหากษัตริย์ แห่งสกอตแลนด์และไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นพระราชโอรสพระองค์ที่ 2 ในพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษ

<sup>43</sup>ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม เกิดในช่วงเวลาตั้งแต่ ค.ศ. 1750 ถึง ค.ศ. 1850 โดยเริ่มต้นเกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร แล้วแผ่ขยายไปยังยุโรปตะวันตก อเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น จนกระทั่งขยายไปทั่วโลกในเวลาต่อมา

ไม่ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนี้สภาสามัญก็ยังมีคณะกรรมการรัฐสภา (Parliament Commissioner) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญนั่นเอง ทำหน้าที่สอบสวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติมิชอบและการทุจริตในหน่วยราชการของรัฐบาล โดยร้องเรียนต่อคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องกระทำผ่านรัฐสภา ทั้งนี้ กรณีสภาสามัญมีการยุบสภาหรือมีการอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ส่วนสภาขุนนางนั้น ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่จะประกอบไปด้วยบุคคลต่าง ๆ จากฝ่ายศาสนจักร ได้แก่ อาร์ชบิชอป<sup>44</sup> จำนวน 2 คน คือ อาร์ชบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishop of York) และอาร์ชบิชอปแห่งแคนเทอร์เบอรี (Archbishop of Canterbury) นอกจากนี้ก็ยังมีบิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester) และบิชอปแห่งเคอร์แฮม (Bishop of Durham) โดยรวมบิชอปผู้อาวุโสอีก รวมทั้งหมด 21 คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์นี้จะป็นได้ตลอดตราบเท่าที่อยู่ในตำแหน่ง นอกจากสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากฝ่ายสงฆ์แล้วก็ยังมีสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากฝ่ายฆราวาส (Lord of Temporal) อันได้แก่ เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย ขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์ ขุนนางฝ่ายกฎหมายจะได้รับแต่งตั้งจากนักกฎหมายที่มีฐานันดรชั้นบารอน (Barons) และขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีวิต รวมทั้งสิ้นสภาขุนนางจะมีสมาชิกประมาณกว่าหนึ่งพันคน โดยสภาขุนนางจะทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ตรวจสอบและแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาในสภาสามัญมาแล้ว รวมทั้งมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้ ทั้งนี้ สภาขุนนางไม่มีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ประเทศอังกฤษมีฝ่ายบริหารที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมาจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ได้รับเสียงข้างมากในสภาและจัดตั้งคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ<sup>45</sup>

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศอังกฤษ มีสาเหตุมาจากปัญหาเรื่องผลประโยชน์ของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเรื่องความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของสมาชิกกับผลประโยชน์ของสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีเรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้สาธารณชนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถาม

<sup>44</sup>อาร์ชบิชอป หรืออัครมุขนายก หรือชาวคาทอลิก เรียกว่า พระอัครสังฆราช ซึ่งเป็นตำแหน่งการปกครองระดับสูงในคริสตจักร

<sup>45</sup>สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2544). *ระบบการเมืองอังกฤษ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 21.



เกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีอื่น ๆ เกี่ยวกับการทุจริตประพฤติกมิชอบเป็นจำนวนวงเงินที่สูงมาก โดยมีบุคคลได้จ่ายเงินสินบน<sup>46</sup>ให้แก่ข้าราชการ สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล รัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างรวมถึงสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ผู้มีตำแหน่งหน้าที่กระทำการอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับตน ไม่ว่าจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ตนได้รับงานโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐบาล หรือเอื้อประโยชน์อื่น ๆ เป็นต้น ด้วยเหตุการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการการเมืองส่วนท้องถิ่นต้องถูกลงโทษทางอาญา จึงนำไปสู่การให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษมิได้ถูกบัญญัติให้เป็นกฎหมาย (Statutory) แต่อยู่ในรูปแบบของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Member of Parliament) ซึ่งสมาชิกรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยกับประมวลจรรยาบรรณนี้ และได้ออกมติแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริต ภายใต้สมมติฐานที่ว่า สมาชิกสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ตามข้อบังคับของสภา 10 ประการ เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับซึ่งเป็นเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำ การอภิปรายหรือลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา อธิบายได้ดังนี้<sup>47</sup>

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา และสมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา ภายใน 3 เดือน นับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลัง จากการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ สมาชิกรัฐสภาก็จะต้องมีหน้าที่ในการแจ้งเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนทรัพย์สิน และผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและผลประโยชน์ และสมาชิกรัฐสภาผู้ใดที่ไม่ได้ลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ ก็จะสามารถอภิปรายหรือดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภาได้ยกเว้นการลงมติ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

2) ทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่จะต้องลงทะเบียน มี 10 ประเภท ได้แก่

<sup>46</sup>สินบน คือ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลเพื่อมุ่งใจให้ผู้นั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ หรือที่มีการเรียกสินบนว่า เงินใต้โต๊ะ หรือเป๊ะเจี๊ยะ เป็นต้น

<sup>47</sup>กิตติพงศ์ ทองปุย. (2542). การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 122-125

(1) ความเป็นกรรมการบริหาร สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัท รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน หรือบริษัทจำกัด ตลอดจนค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ทั้งนี้ ค่าตอบแทน หมายความว่ารวมถึงเงินเดือน ค่าใช้จ่าย การได้รับการจ่ายภาษี ค่าว่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท เป็นต้น

(2) ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ สมาชิกรัฐสภาต้องลงทะเบียนลักษณะของตำแหน่งที่ดำรงในบริษัท รวมไปถึงอาชีพอื่นใด (ไม่ใช่การดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา) ที่ซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้รับรายได้หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน

(3) ลูกค้า<sup>48</sup> (Client) ภายใต้การลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ สมาชิกรัฐสภาต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกค้าที่ได้รับบริการจากสมาชิกในฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา และหากสมาชิกรัฐสภาได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วน และให้คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกค้า ไม่ว่าจะทั้งทางตรงหรือทางอ้อม

(4) สมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament) ต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือหรือเงินสนับสนุนที่สมาชิกรัฐสภาได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินกว่าร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งทั้งหมดและต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใด ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่าย ผลกำไรหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิกหรือผลประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภาได้รับเป็นการส่วนตัว

(5) ของขวัญ<sup>49</sup> (Gift) ประโยชน์<sup>50</sup> (Benefits) หรือการรับรองที่สมาชิกรัฐสภาหรือคู่สมรส ได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิกรัฐสภาจากบริษัท องค์กร หรือบุคคลใดในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าทางใด

(6) การเดินทางไปต่างประเทศโดยสมาชิกรัฐสภาหรือคู่สมรสที่เกี่ยวกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใดที่ซึ่งค่าใช้จ่ายไม่ได้มาจากสมาชิกรัฐสภาหรือกองทุนสาธารณะ สมาชิกต้องลงทะเบียนวันที่ ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ชื่อของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้

<sup>48</sup>ลูกค้า หมายถึง ผู้มีคติความซึ่งทนายนความรับว่าความให้

<sup>49</sup>ของขวัญ คือ เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่ให้แก่กันเพื่ออธยาศัยไมตรี ให้เป็นรางวัล ให้โดยเสนหา ให้เป็นสินน้ำใจ

<sup>50</sup>ประโยชน์ คือ สิ่งที่มีมูลค่า เช่น การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน

(7) ประโยชน์และของขวัญที่ได้รับจากต่างประเทศที่สมาชิกรัฐสภาหรือคู่สมรสได้รับจากหรือในนามของการลงทุน องค์กร หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับสภาที่มีมูลค่า เกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่าร้อยละ 0.5 ของเงินเดือน

(8) สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่อที่อยู่อาศัยของสมาชิกรัฐสภาหรือคู่สมรส ซึ่งมีมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้

(9) สมาชิกรัฐสภาจะต้องลงทะเบียนเกี่ยวกับการถือหุ้น ผลประโยชน์ของการถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน หรือบริษัทจำกัด หรือองค์กรอื่นซึ่งมากกว่าร้อยละ 1 ของเงินลงทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือน้อยกว่าร้อยละ 1 ของเงินลงทุนในบริษัท แต่มีมูลค่ามากกว่า 25,000 ปอนด์

(10) ผลประโยชน์อื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ทั้งนี้ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี จากนั้นก็จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ โดยรายงานดังกล่าวอนุญาตให้สาธารณชนตรวจสอบได้

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาผู้ใดหรือสาธารณชนเห็นว่า การดำเนินการของสมาชิกรัฐสภาผู้ใดไม่เป็นไปตามข้อบังคับของสภาและประมวลจรรยาบรรณ<sup>51</sup> (Code of Conduct) สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณีได้ และเมื่อคณะกรรมการมาตรฐานรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา เห็นว่าคำร้องมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนต่อไปจะร้องขอให้สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นชี้แจงตามคำร้องเรียนนั้น พร้อมทั้งดำเนินการพิจารณาสอบสวนขั้นต้น โดยหากเห็นว่าในที่สุดคดีไม่มีมูลจะรายงานข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ แต่ถ้าหากเห็นว่าคดีมีมูลจะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ พิจารณาและรายงานเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไปซึ่งรัฐสภาของประเทศอังกฤษก็จะจัดการลงโทษ (Punishment) ตาม

<sup>51</sup>ประมวลจรรยาบรรณ หมายถึง มาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์มาตรฐานของพฤติกรรม และความประพฤติซึ่งสามารถอ้างอิงเป็นเอกสารสำหรับองค์กร หรือบุคคลทั่วไปที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเพื่อสร้างมาตรฐานทางพฤติกรรม กรอบทางกฎหมาย และขนบธรรมเนียม ในการดำเนินชีวิตหรือองค์กรต่าง ๆ

ความเหมาะสม เช่น การดำเนินหรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก เป็นต้น<sup>52</sup>

### 2.3.2.2 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ

ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศอังกฤษนั้น เป็นระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา มีชื่อเรียกว่า ระบบอิมพิชเมนต์ (Impeachment) เป็นกระบวนการกล่าวหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิด หรือกรณีใช้กล่าวหาประชาชนที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ด้วย<sup>53</sup> ในระบบนี้เป็นระบบการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจใช้บังคับ และได้มีการปฏิบัติสืบทอดกันต่อมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาขุนนาง และสภาสามัญที่จะต้องปฏิบัติตาม

แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรี ในศตวรรษที่ 19 และแบ่งแยกรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่เป็นบริวารของกษัตริย์หมดไป ทำให้รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการอิมพิชเมนต์เพื่อจำกัดอำนาจฝ่ายบริหารที่ไม่รับผิดชอบจึงหมดความจำเป็นต้องใช้ เพราะเกิดความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาขึ้นแทนการใช้ระบบอิมพิชเมนต์ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่เคยปรากฏว่ามีกรยกเลิกกระบวนการอิมพิชเมนต์ทางราชการแต่อย่างใด<sup>54</sup>

#### ผู้ถูกกล่าวหา

ผู้ที่จะถูกกล่าวหาในกระบวนการอิมพิชเมนต์ ได้แก่ ขุนนาง (peers) หรือสมาชิกสภาสามัญ (commoners) รัฐมนตรี (ministers) ทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา

#### เหตุที่จะกล่าวหา

ความผิดที่จะเป็นเหตุกล่าวหาตามวิธีการอิมพิชเมนต์ มีความผิดอาญา รวมทั้งความผิดที่มีได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป แต่ต้องมีลักษณะที่นำมาความเสียหายมาสู่ประเทศ เช่น การเปิดเผยความลับทางราชการ ททรยศต่อประเทศชาติ รับสินบน หรือความผิดอาญาชั้นสูง ส่วนมากเป็นเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเลยต่อหน้าที่ การทุจริต หรือมีพฤติกรรมอันไม่เชื่อถือนั้น เช่น คดี Warren Hasting (คริสต์ศักราช 1788-1795) ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการอินเดีย

<sup>52</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47. หน้า 125.

<sup>53</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย. น. 31.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน น. 32-34

ได้ถูกกล่าวหาว่าบริหารงานผิดพลาดทุจริตและทารุณคนอินเดีย<sup>55</sup> ซึ่งความผิดอาญาชั้นสูงนี้มีลักษณะสำคัญ 2 ประการดังนี้

1) เป็นข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการประพฤติผิดที่ทำให้รัฐเสียหาย เช่น การใช้เงินอย่างไม่ถูกต้อง (misapplication of fund) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of official power) การละเว้นปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (encroachment on parliament's prerogatives) การทุจริต (corruption)

2) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) จำกัดเฉพาะในกระบวนการวิธีพิจารณาอิมพิชเมนต์ของรัฐสภา มิได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป และการกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจำกัดแต่เฉพาะกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Statutory derelictions) หรือความผิดตามกฎหมายอาญาเท่านั้น<sup>56</sup>

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความจริงก่อนฟ้อง

สภาสามัญ (The House of Commons) เป็นผู้เริ่มการกล่าวหา โดยสมาชิกคนใดคนหนึ่งของสภาสามัญเป็นผู้เริ่มการกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาสามัญว่ามีความผิดเกิดขึ้น เพื่อให้มีการพิจารณาว่ามีมูลความผิดตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ เพื่อเป็นเหตุในการฟ้องร้องและพิจารณาในชั้นสภานางต่อไป โดยที่สภาสามัญนี้ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด<sup>57</sup>

หากสภาสามัญได้พิจารณามูลความผิด ก็จะส่งเรื่องต่อไปให้สภานาง (The House of Lords) ทำหน้าที่สอบสวนว่ามีการกระทำความผิดตามที่สภาสามัญกล่าวหาหรือไม่ และนอกจากทำหน้าที่สอบสวนแล้วสภานางยังทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินความผิดของผู้กล่าวหาอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากสภานางของประเทศอังกฤษเป็นสภาที่แยกตัวออกมาจากสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ (Curia Regis)

<sup>55</sup> Albert Broderick. (1974). What Are Impeachment offenses?. *American Bar Association Journal* 60. p.418 อ้างถึงใน อาทิตยา กุลประดิษฐ์ศิลป์. (2556). บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบความจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา, บัณฑิตวิทยาลัย ธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัย. หน้า 71.

<sup>56</sup> Raoul Berger. (1973) *Impeachment : The Constitutional Problems*. Cambridge : Harvard U.Press. p.59s อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2540). การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment). *วารสารกฎหมาย เล่ม 3 ปีที่ 17*. หน้า 106

<sup>57</sup> กชวรรณ จันทร์เพชร. (2544) *การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 44-45.

และต่อมาก็แยกออกมาจากสภาสามัญ จึงเป็นสถาบันที่เก่าแก่พอ ๆ กับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษ และมีอำนาจนิติบัญญัติในฐานะสภาสูง มีอำนาจบริหาร โดยมีลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) เป็นประธาน และมีอำนาจตุลาการเป็นศาลสูงของทั้งอังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ<sup>58</sup>

รูปแบบในการตรวจสอบความจริงก่อนฟ้อง

ระบบอิมพิชเมนต์ ถือว่าการกล่าวหา เป็นขั้นตอนแรกในการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา ซึ่งรัฐสภากำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาสามัญ โดยสมาชิกสามัญเป็นผู้กล่าวหาในความผิดที่มีเหตุอันจะกล่าวหาตามระบบอิมพิชเมนต์ได้ หลังจากมีการกล่าวหาแล้ว ที่ประชุมสภาสามัญได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ (committee) ขึ้นเพื่อทำการสืบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา นั้นได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องต่อไปได้จะเสนอและเขียนคำฟ้องเป็นทางการเป็นข้อ ๆ เรียกว่า the Articles of Impeachment และหากผ่านความเห็นชอบของสภาสามัญ ก็จะมีการเสนอคำฟ้องนั้นต่อสภาขุนนาง (The House of Lords) ต่อไป โดยสภาสามัญจะต้องตั้งตัวแทนเรียกว่า Managers เพื่อกล่าวอ้างว่ามี การกระทำความผิดพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานตามคำฟ้องที่เรียกว่า the Articles of Impeachment นั้นต่อสภาขุนนาง เพื่อพิจารณาและตัดสินในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นกล่าวหาโดยสภาสามัญนี้ จะเป็นการดำเนินการภายในของสภาสามัญเพื่อทำการสืบสวนให้ได้รับความที่ปรากฏตามข้อกล่าวหาเท่านั้น จะไม่มีการเรียกผู้ถูกกล่าวหามาให้ปากคำแต่อย่างใด เนื่องจากการดำเนินการของสภาสามัญในชั้นตอนนี้ เป็นเพียงการสอบสวนว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องหรือไม่

2.3.2.3 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส ซึ่งรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ดังนี้

ในกฎหมาย Ethics in Government Act of, 1978 (EGA) ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินภายใน 30 วันที่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้า

<sup>58</sup> อาทิตยา กุลประคิษฐ์ศิลป์. (2556). บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบความจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา บัณฑิตวิทยาลัย ธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัย. น.72-73

กว่ากัน แต่อย่างช้าต้องไม่ต่ำกว่า 7 วันก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครสมาชิกในปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย (2U.S.C 701 (d)) ซึ่งการเป็นผู้สมัครนี้จะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือเมื่อคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้ง (Principal campaign committee) ได้ยื่นรายการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมาย FECA มาตรา 434 (a) ซึ่งเป็นรายงานครึ่งปีแรกภายในวันที่ 31 กรกฎาคม และ 31 มกราคม (มาตรา 707 ของ (a) EGA) กรณีจะสัมพันธ์กับกฎหมายควบคุมการเงินในการเลือกตั้ง (FECA) โดยถ้าผู้ใดได้รับเงินหรือค่าใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที ซึ่งผู้สมัครจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้งภายใน 15 วัน นับแต่ตนมีสภาพเป็นผู้สมัครเพื่อควบคุมการรับหรือจ่ายเงินในการเลือกตั้ง (มาตรา 431) (2) และ 432 (e) ของ FECA) การรายงานทรัพย์สินของผู้สมัครจึงอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้ โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีนั้น ๆ เรื่อยไปรายงานทรัพย์สินของผู้สมัคร จะต้องเป็นไปตามรายการที่กำหนดในมาตรา 702 (b) ของ EGA โดยเน้นประเภทรายการตั้งแต่ 100 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป และระบุที่มาของคู่สัญญาที่ก่อให้เกิดรายได้นั้นด้วย รายการทรัพย์สินจะรวมถึงทรัพย์สินของกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย (มาตรา 702 (b)) ของ EGA) ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต้องส่งรายงานทรัพย์สินไปยังเลขาธิการสภาของตน แล้วแต่กรณี รายงานทรัพย์สินนี้จะเก็บไว้เป็นเวลา 6 ปี โดยสาธารณชนสามารถตรวจดูได้ (มาตรา 704 (a) และ (b)) ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส ซึ่งรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในสามตำแหน่งดังกล่าวด้วย (มาตรา 101 (f) ของ EGA) การเป็นผู้สมัครให้นับตั้งแต่เริ่มเสนอตนเป็นผู้สมัคร หรือถ้าผู้ใดได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที<sup>99</sup>

ระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส และสมาชิกวุฒิสภา ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย การรายงานทรัพย์สินของผู้สมัคร

<sup>99</sup> สัจชัย เนินปลอด. (2555). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัยศรีปทุมมหาวิทยาลัย. หน้า 89-90

รับเลือกตั้งจึงอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้ โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคมของปีนั้น ๆ เรื่อยไป<sup>60</sup>

#### 2.3.2.4 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา

ประเทศนี้ใช้กระบวนการอิมพิชเมนต์ตามประเทศอังกฤษ แม้ว่าหลักการของกระบวนการอิมพิชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาจะต่างไปจากหลักการของประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมายโดยพื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว คือ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจที่ยังคงมีอยู่เหมือนกัน โดยมีการบัญญัติกระบวนการอิมพิชเมนต์ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการควบคุมประธานาธิบดี (President) โดยต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็ง ประกอบกับมีความไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะทำความผิดไม่ได้จึงมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดี แต่ทั้งนี้ก็ไม่ต้องการให้ประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐสภา และได้ขยายขอบเขตให้ใช้กับรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State official) ในภายหลัง ดังนั้นระบบอิมพิชเมนต์จึงเป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร<sup>61</sup>

กระบวนการอิมพิชเมนต์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางการเมืองเป็นหลักมิใช่เรื่องทางตุลาการ เนื่องจากความเสียหายส่วนใหญ่เป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง และผลของการตัดสินมีผลเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมถึงตัดสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับเท่านั้นมิใช่การลงโทษทางอาญาแต่อย่างใด แต่หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดที่เป็นความผิดทางอาญา หลังจากถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ก็จะถูกฟ้องดำเนินคดีอาญาในฐานะบุคคลธรรมดาต่อไป<sup>62</sup>

#### ผู้ถูกกล่าวหา

ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทุกคนของสหรัฐ จะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่ง และถูกตัดสินว่ากระทำผิดฐานกบฏ รับสินบน หรือกระทำผิดอาญาร้ายแรงอื่น” จะเห็นได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาในระบบอิมพิชเมนต์ของสหรัฐอเมริกา จำกัดเฉพาะ ประธานาธิบดี

<sup>60</sup> อัจฉรา เหลืองวัฒนวิไล. (2560). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในระหว่างดำรงตำแหน่ง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย ศรีปทุมมหาวิทยาลัย. น. 42

<sup>61</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53. น. 39

<sup>62</sup> กานดา สิริฤทธิศักดิ์. (2539). *การนำระบบอิมพิชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัย. น.224-225



รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของรัฐทั้งหมด<sup>63</sup> ทั้งนี้รวมถึงผู้พิพากษาด้วย แต่ไม่  
 หมายรวมถึง สมาชิกสภาองครักษ์ ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากบุคคล  
 ดังกล่าวไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะ  
 กล่าวหาฟ้องร้อง รัฐสภาก็อาจจะดำเนินการกล่าวหาในระบบอิมพิชเมนต์ได้ หากปรากฏว่าผู้ถูก  
 กล่าวหา มีความผิดจริง<sup>64</sup>

#### เหตุที่กล่าวหา<sup>65</sup>

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 2 มาตรา 4 ได้บัญญัติจำกัดประเภทความผิดที่เป็นเหตุ  
 กล่าวหาสำหรับการฟ้องร้องคดีในระบบอิมพิชเมนต์ ไว้เพียง 3 ประเภทเท่านั้น ได้แก่

1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (treason) เช่น การก่อกบฏ การก่อสงครามกับ  
 สหรัฐอเมริกา หรือให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนหรือเข้าข้างกับฝ่ายศัตรู

2) ความผิดฐานรับสินบน (bribery)

3) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) ขึ้นอยู่กับการตีความของ  
 รัฐสภาว่าการกระทำใดถือว่าเป็นอันตรายต่อประเทศโดยรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ  
 โดยส่วนมากจะเป็นการกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น  
 3 ประเภท<sup>66</sup> ได้แก่

3.1) การใช้อำนาจในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย  
 เช่น ประธานาธิบดี Andrew Johnson ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจเกินขอบเขตประธานาธิบดี  
 และไม่เคารพสิทธิของสภาองครักษ์

3.2) มีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง หรือขัดตามหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตาม  
 วัตถุประสงค์ของตำแหน่ง เช่น ไม่พิจารณาคดีอย่างเป็นกลาง ใช้อิทธิพลทางการเมืองเหนือ  
 พฤติกรรมในการดำเนินคดี

3.3) ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้อง หรือเพื่อประโยชน์  
 ส่วนตัว เช่น การกล่าวหาผู้พิพากษา James H.

<sup>63</sup> Firmange & Mangrum. (1974). Removia of the President : Resignation and tha Procedural Law of Impeachment  
 Duke Law Journal. p.1023,p.1091 – 1092 อ้างถึงใน กชวรรณ จันทร์เณร. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 57. น.50

<sup>64</sup> Michael J. Serharht. (1989). The Constitutional Limits to Impeachment and its Alternatives. Texas Law  
 Review. p.95 อ้างถึงใน กชวรรณ จันทร์เณร. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 57. น.50

<sup>65</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53. น.41

<sup>66</sup> กชวรรณ จันทร์เณร. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 57. น.50

### องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความจริงก่อนฟ้อง

สภาผู้แทนราษฎร (The House of representatives) เป็นผู้กล่าวหาฟ้องร้องในกรณีที่พบว่ามีความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ขึ้น โดยจะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาเพื่อให้พิจารณาต่อไป โดยวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นสอบสวนจนถึงชั้นตอนการตัดสินคดี

สำหรับการไต่สวนเจ้าพนักงานฝ่ายพลเรือนของรัฐในระดับต่ำลงมา รัฐสภาได้กำหนดให้มีกระบวนการและขั้นตอนการไต่สวนที่กระทำแทนรัฐสภาได้ โดยมอบหมายงานในขั้นตอนการไต่สวนให้กับคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนกรณีในการถอดถอนประธานาธิบดีสภาทั้งสองจะเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการไต่สวนโดยตรงเต็มสภา<sup>67</sup>

### รูปแบบในการตรวจสอบความจริงก่อนฟ้อง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เริ่มกล่าวหา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่กล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่ามีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนเกิดขึ้น หลังจากนั้นที่ประชุมใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรจะมอบหมายให้ “คณะกรรมการยุติธรรม” (The Judiciary Committee) ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงที่กล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ เพื่อที่จะรายงานผลให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติอีกครั้งหนึ่ง กระบวนการพิจารณาในขั้นนี้ไม่มีหลักปฏิบัติที่แน่นอนตายตัว พยานหลักฐานอาจได้มาจากการค้นหาของคณะกรรมการหรือจากลูกขุนใหญ่ (grand jury) หรือจากแหล่งอื่น ๆ ก็ได้ นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจที่จะเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุมาในขั้นนี้ได้ ผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจคณะกรรมการย่อมมีโทษทางกฎหมายและในขั้นตอนนี้ The Ethics in Government Act of 1978 ได้ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรที่จะแต่งตั้งอัยการพิเศษ (Independent Counsel of special prosecutor) เพื่อทำการสอบสวนหาพยานหลักฐานได้อีก โดยคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมานั้น มีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อที่จะรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีการอภิปรายและพิจารณามติของคณะกรรมการยุติธรรมโดยยึดหลักเสียงข้างมาก ถ้าเห็นชอบด้วยก็จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการยุติธรรมทำการสอบสวนถอดถอนต่อไป

เมื่อคณะกรรมการยุติธรรมได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรก็ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาที่เป็นมูลเหตุของการถอดถอน หากคณะกรรมการเห็นว่ามีความผิดให้เสนอคำฟ้องเป็นข้อ ๆ เรียกว่า The Articles of Impeachment นำเสนอต่อสภา

<sup>67</sup> นิยม รัฐอมฤต และคณะ.(2549) กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดัสูง : ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด น. 53.

ผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติให้ฟ้องถอดถอนในแต่ละข้อหาต่อไป ทั้งนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรออาจแก้ไขหรือลงมติยกเลิกความผิดข้อกล่าวหาข้อใดข้อหนึ่งก็ได้ แต่จะเพิ่มบทความผิดไม่ได้ อีกทั้งในชั้นการลงมติตามข้อกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเสนอคำฟ้องนั้นไปยังวุฒิสภาจะต้องไม่มีการรับฟังพยานหลักฐานใด ๆ อีกและต้องมีการลงมติภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการได้กล่าวหา มา การลงมติของสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรวมกันทุกข้อกล่าวหา หรือจะแยกแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติตามคำแนะนำของคณะกรรมการ จะต้องอ้างข้อแนะนำไว้ในร่างคำฟ้องที่กล่าวหา (Articles of Impeachment) และต้องส่งคำฟ้องข้อกล่าวหาไปยังวุฒิสภาเพื่อทำการพิจารณาและตัดสิน โดยการลงคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ทั้งนี้คณะกรรมการและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหลีกเลี่ยงการลงมติตามพรรค เพราะจะเป็นการนำไปสู่ความสงสัยของวุฒิสภาได้หรืออาจจะเป็นการทำให้เกิดพิรุณทำให้เกิดเข้าใจว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องพรรคการเมืองและจะเป็นการก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนโดยทั่วไปได้ ดังนั้นดุลพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งคณะบุคคลที่เรียกว่า Managers ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปกล่าวหาในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งจะเป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบมีข้อพิพาท ทั้งนี้ Managers จะมีผู้ช่วยซึ่งมาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สืบสวนและเสนอ The Articles of Impeachment นั้นเอง ซึ่งวุฒิสภาจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีต่อไปหรืออาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นศาลพิเศษเฉพาะการพิจารณาคดีอิมพิชเมนต์ ซึ่งเป็นกระบวนการกึ่งศาล (quasi judicial) เมื่อได้รับข้อกล่าวหาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาต้องจัดให้มีการไต่สวนตามข้อกล่าวหาในฐานะลูกขุน โดยมีประธานศาลสูงสหรัฐเป็นประธานต่อที่ประชุมในการไต่สวนสำหรับกรณีการถอดถอนประธานาธิบดี ภายหลังการไต่สวนวุฒิสภาจะลงคะแนนว่าจะถอดถอนประธานาธิบดีหรือไม่ การถอดถอนต้องได้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ที่ประชุม ทั้งนี้ผลจากการตัดสินกรณีอิมพิชเมนต์นี้จะไม่ขยายผลเกินไปกว่าการปลดออกจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งใดๆ ไม่ว่าจะเป็นทางการบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการแต่อย่างไรก็ดีบุคคลดังกล่าวยังคงต้องรับผิดชอบในทางอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไว้แล้วในตอนต้น

2.3.2.5 การยื่นบัญชีแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและมีฐานะเป็นผู้นำประเทศ ซึ่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรงจากประชาชน ในระบบการออกเสียงสองรอบ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และจะมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศและรับผิดชอบในการบริหารต่อรัฐสภาที่มีที่มาจากแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นระบบรูปแบบสภาคู่ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา<sup>68</sup> (Senate)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมาก ตั้งแต่ ค.ศ. 1981 การกระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่นได้รับการพิจารณาใน ค.ศ. 1982 หลังจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถูกควบคุมโดยผู้ควบคุมมาเป็นเวลานานถึงสองศตวรรษ มีความต้องการเพิ่มขึ้นในเรื่องเงินสนับสนุนเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งในระดับประเทศโดยเฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งผู้สมัคร รับผิดชอบเลือกตั้งส่วนใหญ่ใช้จ่ายเงินมากกว่า 20 เท่าของเงินที่ได้รับจากที่ทางการเมืองมอบให้เงินจำนวนนี้เป็นไปไม่ได้เลยที่จะได้รับจากพรรคการเมืองเท่านั้น และเงินนั้นอาจได้รับมาโดยผิดกฎหมายจากบริษัทต่าง ๆ<sup>69</sup> เมื่อเงินได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นทำให้ผู้สมัครเลือกตั้งแต่ละคน ไม่มีความเท่าเทียมกันทำให้แข่งขันกันใช้เงิน ทำให้สิ้นเปลืองและเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ จนนำไปสู่การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้วยมาตรการที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้

การยื่นบัญชีแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองทุกระดับต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี (President) คณะรัฐมนตรี (Cabinet) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the House of Representatives) และสมาชิกวุฒิสภา (Senator) ตลอดจนถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง อธิบายได้ดังนี้

(1) ประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งถูกกำหนดให้มีเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน ซึ่งรวมถึงสินสมรสและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้

<sup>68</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2543). *ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์. หน้า 57-60.

<sup>69</sup>กิตติพงษ์ ทองปุย. อ้างแล้ว เชิงบรรณคดีที่ 47 หน้า 138.

และที่ยังไม่ได้แบ่งแยกต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย ไม่เช่นนั้นจะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์ และจะต้องยื่นอีกครั้งเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระหรือต้องออกจากตำแหน่ง ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อครบวาระหรือต้องออกจากตำแหน่งจะมีการนำลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำการเปิดของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งและทำการพิมพ์เผยแพร่บัญชีดังกล่าวในรัฐกิจจานุเบกษา พร้อมกับการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the House of Representatives) และสมาชิกวุฒิสภา (Senator) ได้ถูกกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงสินสมรสและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้ด้วย โดยยื่นต่อสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง หลังจากนั้นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งเมื่อครบวาระดำรงตำแหน่งหรือยุบสภา หรือเมื่อการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงเพราะเหตุอื่น ซึ่งสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีการยื่น โดยเปรียบเทียบว่าจะมีอะไรเปลี่ยนแปลงบ้าง และเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาและจัดทำรายงานลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา<sup>70</sup> ว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ผิดปกติ” หรือไม่ อันจะมีผลต่อการรับความช่วยเหลือทางการเงิน จากรัฐในปีต่อมา และอาจมีการดำเนินการทางกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจะไม่มี การเปิดเผย เว้นแต่ผู้มีหน้าที่ยื่น (Declarant) ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายและศาลร้องขอ<sup>71</sup>

(3) คณะรัฐมนตรีและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้ โดยรัฐบัญญัติกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองภายใน 15 วัน หลังจากวันเข้ารับตำแหน่ง และภายใน 15 วัน หลังจากพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น (Person holding local political position) บางตำแหน่ง เช่น ประธานสภาท้องถิ่น หรือฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ก็จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองภายใน 15 วัน หลังจากวันเข้ารับตำแหน่ง และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติบุคคลดังกล่าว จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือน

<sup>70</sup>รัฐกิจจานุเบกษาเป็นเอกสารหลักในการแจ้งประกาศกฎหมาย และคำสั่งทางราชการให้ประชาชนทราบอย่างเป็นทางการ

<sup>71</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2543). *ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 122-133.

ก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือน ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ ส่วนกรณีลาออก ถูกให้ออก หรือเกิดการยุบสภาที่คนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วัน หลังวันพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ การเก็บรักษาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องเก็บเป็นความลับและห้ามมิให้นำไปเปิดเผย เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี<sup>72</sup>

สภาพบังคับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผ่าฝืนต่อรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

กรณีประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ผ่าฝืนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ข่อมมีผลทำให้การสมัครไม่สมบูรณ์

กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ผ่าฝืนไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นระยะเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและหากคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง ตรวจสอบพิจารณาและจัดทำรายงานลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ผิดปกติ” จะมีผลต่อการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมาและอาจถูกดำเนินคดีทางกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิด

กรณีคณะรัฐมนตรี ผ่าฝืนไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองร้องขอต่อนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ผ่าฝืนไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ข่อมถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี

### 2.3.2.6 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แยกศาลสำหรับการพิจารณาคดีนักการเมืองออกเป็นสองศาล คือ ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) สำหรับพิจารณาคดีที่ ประธานาธิบดี ถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Haute Cour de Justice de la République) สำหรับการพิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำผิดอาญาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งศาลทั้งสองเป็นศาลที่แยกจากศาลยุติธรรม มีลักษณะพิเศษและไม่ใช้กระบวนการพิจารณาคดีตามปกติ ในกรณีศาลสูง

<sup>72</sup> กิตติพงษ์ ทองบุญ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 47 หน้า 141.

ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 24 คน โดยการคัดเลือกดังกล่าวจะคัดเลือกล่วงหน้า ไม่ใช่เลือกเมื่อมีการกล่าวหาเกิดขึ้น

#### ผู้ถูกกล่าวหา

ระบบพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 1993 นี้ ได้กำหนดการดำเนินคดีกับนักการเมืองระดับสูงไว้ดังนี้

#### 1) ประธานาธิบดี

ตามปกติแล้วประธานาธิบดีจะต้องไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายในการกระทำกรณิน่าที่ เว้นแต่กรณีทรยศต่อประเทศชาติ (Haute trahison) และการฟ้องร้องกล่าวหาประธานาธิบดีในกรณีนี้ต้องกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง

#### 2) รัฐมนตรี

รัฐมนตรีรวมถึงนายกรัฐมนตรี ได้กระทำความผิดอาญาในการกระทำตามหน้าที่ และความผิดนั้นเป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ (crimes) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต และความผิดมิชฌิมโทษ (Délits) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี ทั้งนี้ ความผิดและโทษดังกล่าวให้พิจารณาเฉพาะในเวลากระทำความผิด ก่อนฟ้องกล่าวหา รัฐมนตรีดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République)

#### 3) ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน

กล่าวได้เฉพาะในกรณีเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนให้ประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ ส่วนผู้ที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในความผิดที่กระทำโดยรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะไม่ได้ถูกดำเนินคดีภายใต้ระบบการพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

#### เหตุที่จะกล่าวหา

กรณีประธานาธิบดี นั้นสามารถกล่าวหาได้เฉพาะความผิดฐานทรยศต่อชาติ หรือเทียบได้กับความผิดฐานกบฏ ส่วนความผิดในกฎหมายอาญาอื่น ๆ ไม่สามารถกล่าวหาได้ เนื่องจากประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งเอกสิทธิ์ของประมุขแห่งรัฐที่ไม่ต้องรับผิดชอบส่วนองค์ประกอบสำหรับความผิดฐานทรยศต่อชาติ ไม่มีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบไว้ โดยนักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความผิดฐานนี้ไม่มีองค์ประกอบตายตัว แต่หมายถึงปฏิบัติหรือการละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างร้ายแรง สำหรับโทษก็ไม่มีกำหนดไว้ โดยให้เป็นดุลยพินิจโดยเค็ดขาดของศาลอาญาชั้นสูงที่จะพิจารณาความผิดและโทษตามที่เห็นสมควร

### กรณีรัฐธรรมนูญ

เหตุที่จะกล่าวหาว่ารัฐธรรมนูญ ต้องเป็นการกระทำความผิดอุกฤษโทษ (crimes) หรือความผิด มัชฌิมโทษ (Délits) ซึ่งความและโทษในกรณีที่จะกล่าวหาว่ารัฐธรรมนูญนี้จะต้องเป็นกรณีที่มีการ กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งใช้ในขณะที่ยกกระทำด้วย

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความจริงก่อนฟ้อง

แยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล ได้แก่

1) การกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูง อัยการที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา โดยทั่วไปไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ ผู้ที่จะทำหน้าที่กล่าวหาในกรณีนี้คือสภาทั้งสองสภา ซึ่งมี เงื่อนไขว่าทั้งสองสภาต้องลงมติเหมือนกัน ในญัตติกล่าวหา (vote identique) ต้องลงมติโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา

2) การกล่าวหาว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญให้อำนาจผู้เสียหายจาก การกระทำความผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษ (porter plainte) ต่อคณะกรรมการ พิจารณาคำฟ้อง (Commission des requêtes) ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องมีอำนาจที่จะพิจารณา ว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกา เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป รูปแบบในการตรวจสอบความจริงก่อนฟ้อง

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะแยกการไต่สวนและการสรุป ข้อเท็จจริง (instruction) ออกจากการตัดสินคดี (judgement) โดยจะต้องแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบ ออกจากกันด้วย เพื่อเป็นการควบคุมดุลพินิจซึ่งกันและกัน ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นขั้นตอน สรุปข้อเท็จจริงก่อนตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย แยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทของผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่

ประธานาธิบดี การกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูง กระทำโดยการลงชื่อ กล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 10 และให้สภาทั้งสองลงมติในข้อมติเดียวกัน โดยเปิดเผยและมีคะแนนเสียงเห็นด้วยเกินกึ่งหนึ่งของแต่ละสภา โดยสมาชิกที่เป็นผู้พิพากษาศาล อาญาชั้นสูงจะลงมติไม่ได้ และในข้อที่ลงมตินั้นจะต้องระบุชื่อประธานาธิบดี ข้อเท็จจริงโดยย่อ และเลขมาตราที่ต้องการอ้างอิง เมื่อมีมติแล้วให้ส่งให้อัยการประจำศาลฎีกา

การไต่สวนหาข้อเท็จจริง (commission d'instruction) ของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตาม กฎหมายประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 นาย ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก พร้อมทั้ง ผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์กรคณะผู้พิพากษาชุดนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหา โดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์กรคณะไต่สวน ข้อเท็จจริงก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติของสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหา



เพิ่มเติมหรือไม่ถ้าหากไม่มีมติของสภาทั้งสองในข้อเท็จจริงใหม่ ก็จะต้องยกฟ้องในข้อหาที่กล่าวหาฐานไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหาก็ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ “องค์คณะตัดสิน” ทำการตัดสินต่อไป

รัฐมนตรี การกล่าวหาว่ารัฐมนตรีว่าทำผิดต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น ผู้กล่าวหาได้แก่ อัยการประจำศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็นผู้กล่าวหา หรือบุคคลที่เป็นผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าว สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้ การร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องระบุชื่อรัฐมนตรีที่กระทำผิด ข้อเท็จจริงที่เป็นความผิด พร้อมทั้งลงนามผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ แต่ทั้งนี้การเข้าร่วมเป็นโจทก์ในคดีอาญาของผู้เสียหายไม่อาจกระทำได้ และการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งก็ต้องแยกไปฟ้องต่อศาลธรรมดา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษที่ชอบแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการต่อไป และแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษทราบ กล่าวคือ ถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยถือว่าคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเหมือนอัยการ เมื่อได้ความอย่างไรแล้ว คณะกรรมการอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีต่อไปได้ หากมีมติให้ดำเนินคดี ต้องระบุข้อเท็จจริงและปรับข้อกฎหมายว่าเป็นฐานความผิดใด แล้วส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้มติของคณะกรรมการไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาได้

การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีที่รัฐมนตรีถูกฟ้องร้องนั้น คณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เสนอว่าควรใช้แนวทางเดียวกับกรณีไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเลขที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1993 ได้กำหนดให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (commission d'instruction) ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คนนั้นขึ้นเป็นประธานโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการพิจารณารับคำฟ้อง (Commission des requêtes) มีวาระ 5 ปี ประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกกันเอง และให้คนหนึ่งคนจาก 3 คนนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณารับคำฟ้อง ตุลาการ

ศาลปกครองสูงสุด 2 คน มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกกันเอง และสุดท้ายตุลาการศาลตรวจเงินแผ่นดิน 2 คน มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลตรวจเงินแผ่นดินเลือกกันเอง<sup>73</sup>

องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะต้องเคารพสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย การไต่สวนข้อเท็จจริงจะทำนอกห้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่ออัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะต้องตัดสินใจแก้ฟ้องเพิ่มข้อหาได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วองค์คณะไต่สวนอาจปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดได้ตามสมควร โดยต้องทำการวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล และต้องดำเนินการแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาทราบ และให้เวลาในการคัดค้านได้ภายใน 20 วัน ในกรณีที่องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงวินิจฉัยว่าคดีมีมูลให้สรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป ทั้งนี้คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง สามารถฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องจัดตั้งขึ้นใหม่ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่<sup>74</sup>

### 2.3.2.7 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรีของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะที่มีขนาดเล็กที่สุด เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>75</sup> (Democracy) แบบรัฐสภา<sup>76</sup> (Parliament) มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขทางการบริหาร

สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือว่าเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในเรื่องของการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยปรากฏจากผลสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริต<sup>77</sup> (Corruption

<sup>73</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2560). คดีอาญาในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 46 ฉบับที่ 4. หน้า 980

<sup>74</sup> อาทิตยา กุลประดิษฐ์ศิลป์. (2556). อ่างแล้วชิงอรรดที่ 58. น.100-102

<sup>75</sup> ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ หรือการปกครองที่ยึดถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

<sup>76</sup> รัฐสภา เป็นสภานิติบัญญัติชนิดหนึ่ง ทำหน้าที่ตรากฎหมาย อภิปราย หรือหารือกันระหว่างสมาชิก โดยรัฐสภาจะมีเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

<sup>77</sup> ถ้าค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตสูง ประเทศจะมีความโปร่งใสมาก แต่ถ้าค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตต่ำ ประเทศจะมีความโปร่งใสน้อย

Perception Index หรือ CPI) ที่ผ่านมาก็จะพบว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์มีค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตน้อยที่สุดเป็นอันดับ 1 ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

แต่อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็ปรากฏเหตุการณ์ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในลักษณะที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยทุจริต หรือกระทำการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ หรือที่เรียกกันว่า ประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งสามารถกระทำการดังกล่าวได้มากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เนื่องจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดินได้มอบให้กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จนอาจเป็นช่องทางในการทุจริต และนำไปสู่พฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ (Illicit Enrichment) ได้ โดยเมื่อปรากฏเป็นข่าวแพร่หลายทั่วไปแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์และภาพลักษณ์ของประเทศชาติ จึงเป็นที่มาของการตั้งคำถามจากประชาชนในสังคมโดยรวมเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี<sup>76</sup>

สภาพปัญหาเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญและมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดินกับเรื่องประสิทธิภาพมาตรฐานการกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐหรือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง กรณีจึงเกิดเป็นความจำเป็นที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-corruption) เกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาใช้บังคับ ส่วนเรื่องที่จะให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีหรือไม่นั้นก็ประเด็นในทางสังคม แต่ในสมัยของนายลี กวน ยู<sup>77</sup> (Lee Kuan Yew) กลับให้ความเห็นว่า ข้อเสนอที่จะให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อาจจะทำให้ไม่มีผู้ใดจะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการสะท้อนความคิดเห็นที่ไม่สนับสนุนเกี่ยวกับการเปิดเผยดังกล่าว

<sup>76</sup> ปราชญ์พุทธม์ สุภนิติสกุล. (2560). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย ศรีปทุมมหาวิทยาลัย. น. 46.

<sup>77</sup> นายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์คนที่ 1

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้ของสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็คือ ประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ. 2005 (Code of Conduct for Minister, 2005) ซึ่งเป็นประมวลจรรยาบรรณที่ได้ปรับปรุงและพัฒนาประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรีที่ได้มีการใช้บังคับตั้งแต่ ค.ศ. 1954 ภายหลังจากที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ลงนามรับรองในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งตามประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ. 2005 ได้กำหนดให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดี โดยผ่านนายกรัฐมนตรี ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องระบุถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น อสังหาริมทรัพย์<sup>80</sup> สงหาริมทรัพย์<sup>81</sup> ผลประโยชน์ในบริษัทหรือรายได้จากการประกอบอาชีพอื่นใด ๆ ตลอดจนรวมถึงการจ้างงานหรือการให้กู้ยืมเงินด้วย ทั้งนี้ การจัดทำรายงานจะต้องเป็นความลับ และจะไม่มีเปิดเผย (Confidential Report)

ประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ. 2005 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดี และก็มีได้กำหนดรูปแบบการจัดทำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีลักษณะเป็นอย่างไรเหมือนกันแต่อย่างใด

สภาพบังคับกรณีผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของสาธารณรัฐสิงคโปร์กระทำการฝ่าฝืน ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดีตามประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ. 2005 ก็หาได้มีการกำหนดโทษหรือความรับผิดชอบไว้ไม่ เนื่องจากประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ. 2005 ไม่มีสภาพหรือผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงทำให้ไม่เป็นเหตุในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบดังกล่าวได้

<sup>80</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

<sup>81</sup>มาตรา 140 สงหาริมทรัพย์ หมายความว่า ทรัพย์สินอื่นนอกจากอสังหาริมทรัพย์ และหมายความรวมถึง สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นด้วย