

# การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่ม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน\*

พัชรวรรณ นุชประยูร\*\*

อมรรัตน์ กุลสุจริต\*\*\*

## บทคัดย่อ

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีระบบการแสดงผลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันพบว่ายังมีบุคคลที่จงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ รวมทั้ง

---

\* Evaluation for Improving Effectiveness and Efficiency of The Asset and Liabilities Declaration and Verification System.

บทความวิจัยนี้สรุปจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2560.

\*\* Bajrawan Nuchprayool

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, D.E.A. Droit public (Mention Assez Bien), Université Aix-Marseille III, Docteur en Droit (Droit Public) Mention Très honorable avec félicitations du jury, Université Aix-Marseille III.

\*\*\* Amornrat Kulsudjarit

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Docteur en Droit (Droit Public) Mention Très honorable, Université Aix-Marseille III.



ระบบการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปรากฏบัญชีค้างตรวจอยู่จำนวนมาก ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น บทความวิจัยนี้จึงได้นำเสนอผลการศึกษาระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ผลการศึกษาพบว่า เพื่อให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพ ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและใช้ระบบการตรวจสอบเมื่อมีข้อสงสัยและในกรณีตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูง โดยใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศมาช่วยในกระบวนการยื่นและกระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและมีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**คำสำคัญ:** ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ

## Abstract

The Declaration of Assets and Liabilities of politicians and public officials is an important tool for preventing and combating corruption. Under the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2542 (1999), politicians and public officials are obliged to submit an account showing their assets and liabilities and to disclose that account to the public. At present, it has been found that several politicians and public officials have intentionally failed to submit an account declaring a list of assets and liabilities or have intentionally elected to submit an account declaring a list of assets and liabilities containing false statements or concealing facts that should be reported to the NACC. Further, it has been acknowledged that many of the assets declaration reports have been left unverified by the NACC, thus making the system ineffective. Therefore, this article presents the results of the Declaration of Assets and Liabilities system.

This study found that in order to improve the efficiency and effectiveness of the assets declaration system, Organic Act on Anti-Corruption should make it compulsory for all types of public officials to submit an account showing the particulars of their assets and liabilities. Moreover, the system should be changed

to verify all doubted accounts in the system and those for positions with a high risk of conflict of interest. The deployment of information technology in the asset declaration system, especially for the filing and the verification processes as well as for linking information from other government agencies and private organizations, should increase the efficacy of the system. The disclosure of accounts showing particular assets and liabilities should be required from everyone who is holding a political position and from every public official so that the public is empowered to examine the disclosed information. Following these recommendations will lead to the increased efficiency and effectiveness of the verification system.

**Keywords:** Declaration of Assets and Liabilities system, National Anti-Corruption Commission (NACC), Public Disclosure

## 1. บทนำ

ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งแต่ละประเทศมีการจัดระบบการยื่นและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต่างกันตามบริบทสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ระดับความสำคัญของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ความรับผิดชอบและโทษ การเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลทรัพย์สินและตรวจสอบ

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ถูกนำมาใช้เป็นระยะเวลานานกว่า 40 ปี โดยได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขความบกพร่องของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเรื่อยมา ซึ่งก็มีแนวโน้มจัดระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ นอกจากจะตรวจสอบในเชิงความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ยังมุ่งเน้นการดูความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินที่ผิดปกติ อันนำไปสู่ความร้ายแรงผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันยังคงมีจำนวนที่สูงมาก อีกทั้งเป็นผลจากการปฏิรูประบบและโครงสร้างระบบการตรวจสอบนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในปัจจุบันพบว่ายังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องและยังไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง ปรากฏจากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก (Corruption Perceptions Index 2017) ของประเทศไทยอยู่ในระดับ 37 จากคะแนนรวม 100 คะแนน และมีผลคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยคะแนนรวม อันแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

สำหรับกระบวนการในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่าจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจอยู่ที่เป็นจำนวนมากทำให้การตรวจสอบไม่สอดคล้องหรือทันการณ์กับระยะเวลาของการรับตำแหน่งและการพ้นตำแหน่ง หรือเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เกิดปัญหาความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยปรากฏข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า มีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นจำนวนกว่า 60,000 บัญชี ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

จากสภาพปัญหาข้างต้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาทบทวนกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย

ในปัจจุบัน ทั้งแนวคิดหลักในการตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบ ความแม่นยำในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน กระบวนการตรวจสอบ ตลอดจนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติที่ดีในการนำมาปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยต่อไป

สำหรับกรอบความคิดในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนา รูปแบบ และวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” นั้น ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิด หลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยทำการเปรียบเทียบระบบโครงสร้างและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ดีของการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในแต่ละประเทศ เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในรูปแบบที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## 2. การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยในช่วงแรกเริ่มนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 23<sup>1</sup> มุ่งเน้นไปที่การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2530 อีกทั้งมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ถูกกำหนดชัดเจนให้ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) แก้ไขเพิ่มเติม

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 23 “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการและเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา”



(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 95 และมาตรา 170 วรรค 2<sup>2</sup> แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือรัฐธรรมนูญในขณะนั้นไม่ได้บัญญัติในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะหรือการตรวจสอบพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแต่อย่างใด จึงมีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า “ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนักการเมืองบกพร่อง เพราะเมื่อนักการเมืองยื่นทรัพย์สินและหนี้สินให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้วของดังกล่าวจะไม่มีเปิดเพื่อพิสูจน์ว่าทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมีจริงหรือไม่ นอกจากนี้ การให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือนักการเมืองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบนี้ล้มเหลว”<sup>3</sup> นอกจากนี้ การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยเฉพะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองรายใดถูกคณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริต เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุผลหลายประการ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลของข้าราชการการเมืองจึงไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากฝ่ายการเมือง ระบบวิธีพิจารณาในการไต่สวนการทุจริตประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้ระบบวิธีพิจารณาเดียวกันกับการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการระดับล่าง ด้วยเหตุนี้จึงมักปรากฏว่าข้าราชการระดับล่างเท่านั้นที่ตกเป็นผู้ทุจริต<sup>4</sup>

จากความบกพร่องของกลไกการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้นนั้น นำมาสู่การปฏิรูประบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินครั้งใหญ่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติหมวดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ และกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ภายในบังคับการยื่นและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังให้รวมถึงการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลเหล่านั้นด้วย (มาตรา 291 วรรค 1) และได้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สิน

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 95 “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 170 (...)

“รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>3</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.223 – 224.

<sup>4</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), น.39 - 42.

และหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงใช้โครงสร้างหลัก เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เพียงแต่มีการแก้ไขรายละเอียดบางประการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือของนักการเมืองและในส่วนของรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือใหม่ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) เรื่องดังกล่าวจะบัญญัติในหมวดและส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกรณีการตรวจสอบทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) บัญญัติเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (หมวด 12 ส่วนที่ 4 มาตรา 232-237) โดยไม่ได้บัญญัติในรายละเอียดเบื้องต้นในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องบุคคลที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือ จำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนังสือ การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนังสือ ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือและการดำเนินคดี จึงต้องไปบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>5</sup>

สำหรับการศึกษารูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนังสือในบทความวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนังสือ พ.ศ. 2555 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยมีสาระสำคัญแยกพิจารณาออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

<sup>5</sup> ขณะทำการศึกษายังคงใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ยังไม่ประกาศใช้บังคับ (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มิถุนายน 2561)

## 2.1 ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หมวด 3 มาตรา 32-42) โดยเฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ข้อมูลทรัพย์สินที่แสดง อาทิ เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้กู้ยืม อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง สังกหามทรัพย์ เช่น ยานพาหนะ ทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าสองแสนบาทขึ้นไป สิทธิและสัมปทาน ข้อมูลหนี้สิน อาทิ เงินเบิกเกินบัญชี เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ท้ายบัญชีจะมีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินรวมหลังจากหักหนี้สินแล้ว<sup>6</sup> อีกทั้ง ต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ประกอบกับยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และในส่วนของ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในประเด็นดังกล่าวมีข้อสงสัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดชัดเจนในเรื่องทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่บัญญัติให้ไปกำหนดรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

## 2.2 ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดระยะเวลาและรูปแบบการ

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2561, จาก [https://www.nacc.go.th/download/article/article\\_20160317.pdf](https://www.nacc.go.th/download/article/article_20160317.pdf)

แจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (1) และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วยและต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้ (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

นอกจากนี้ กรณีที่ได้ยื่นบัญชีไว้แล้วและผู้ยื่นเสียชีวิตในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งเสียชีวิต อีกทั้ง กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นหรือภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>7</sup> สำหรับแบบเอกสารในการกรอกข้อมูลเพื่อยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ใช้แบบที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น<sup>8</sup>

### (2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุตำแหน่งในกฎหมายดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบ

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (มาตรา 33 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 19)

<sup>8</sup> ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2554, หน้า 55



บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้ (1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง (2) ทุก 3 ปี ที่อยู่ในตำแหน่ง (3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง<sup>9</sup> ทั้งนี้ รายละเอียดระยะเวลาการยื่นให้อนุโลมใช้ตามเกณฑ์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตามหลักเกณฑ์วิธีการ ตลอดจนตามแบบเอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

## 2.3 บทลงโทษในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 กำหนดเกี่ยวกับโทษและกระบวนการดำเนินคดีกรณีมีการฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินและกรณีตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินแล้วพบว่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ แยกพิจารณาได้ดังนี้

### (1) กรณีร้ายผิดปกติ

กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและมีบทลงโทษดังนี้<sup>10</sup>

1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์พฤติการณ์ร้ายผิดปกติตามที่ไต่สวน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3) กรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้องให้ผู้นั้นกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (มาตรา 39)

<sup>10</sup> สรุปรจากมาตรา 235 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4) กรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์พฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้น พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

5) ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับ เลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

6) ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวหา หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้ นั้นได้มาจากการ กระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของ แผ่นดิน

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า พฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวหาของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมี บทลงโทษค่อนข้างเข้มงวดและรุนแรงมากขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดโทษในการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต

## (2) กรณีจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิด ข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์การอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้นำกระบวนการดำเนินคดีกรณี ร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวมาใช้โดยอนุโลม<sup>11</sup> กรณีการฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินอันมี ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้จึงมีขั้นตอนดำเนินคดีและบทลงโทษเช่นเดียวกับกรณีร้ายแรงผิดปกติดี ที่ ได้กล่าวแล้วข้างต้น

## 2.4 การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับประเด็นการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 293 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 261 มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว.<sup>12</sup> ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

<sup>11</sup> มาตรา 235 วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>12</sup> กรณี ส.ส. และ ส.ว. มีบทบัญญัติบังคับเพิ่มขึ้นมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วซึ่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย<sup>13</sup> ซึ่งได้มีการออกเกณฑ์ในเรื่องนี้คือ ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2554

ในส่วนนี้มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดชัดเจนในกรณีเรื่องการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ แต่มีนัยให้ไปกำหนดรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มีบทบัญญัติที่รองรับและขยายความในเรื่องดังกล่าวด้วย<sup>14</sup>

### 3. ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ

ในการศึกษาระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศจอร์เจีย (3.1) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (3.2) และสหรัฐอเมริกา (3.3) ซึ่งทั้งสามประเทศนี้ ได้รับการยอมรับว่ามีแนวทางการปฏิบัติและผลการปฏิบัติงานที่ดีในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยใน

<sup>13</sup> มาตรา 35 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และมีข้อน่าสังเกตคือ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย

<sup>14</sup> มาตรา 96 เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนอกจากบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยคำนึงถึงสิทธิและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

โปรดดู “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....” สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2559, from [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt\\_dl\\_link.php?nid=981&filename=draftlawrelate](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=981&filename=draftlawrelate)

ส่วนนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน องค์กรผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ รูปแบบในการตรวจสอบ บทลงโทษและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.1 สาธารณรัฐจอร์เจีย

นับจากเหตุการณ์ปฏิวัติดอกกุหลาบในปี พ.ศ. 2546 ที่ผู้นำฝ่ายค้านและชาวจอร์เจียจำนวน 30,000 คน เดินทางเข้ากดดันให้ประธานาธิบดีลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากในยุคสมัยนั้น สาธารณรัฐจอร์เจียมีปัญหาการทุจริตจนได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการทุจริตสูงสุดของทางฝั่งยุโรปตะวันออก ซึ่งเมื่อประธานาธิบดี Mikheil SAAKASHVILI เข้าปฏิญาณตนเพื่อรับตำแหน่ง และได้แถลงนโยบายหลักของรัฐบาลคือการเร่งแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปรับปรุงระบบการจ่ายเงินเดือนและบำนาญของราชการ รวมถึงการเร่งฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและส่งเสริมนโยบายด้านการต่างประเทศ<sup>15</sup>

ในการเร่งแก้ไขปัญหาด้านทุจริตดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตและออกกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบและแผนในการปฏิบัติ รวมถึงการเพิ่มอำนาจองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดูแลและตรวจสอบปัญหาด้านทุจริต โดยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ<sup>16</sup> ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและครอบครัวต้องทำการเปิดเผยทรัพย์สินเพื่อความโปร่งใสในระหว่างการเข้ารับตำแหน่ง โดยเฉพาะนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของภาครัฐ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเพื่อเปิดเผยแหล่งเงินได้ที่นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงอาจจะได้รับมาด้วยวิธีใด ๆ และแหล่งรายได้ รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินและการดำเนินธุรกิจส่วนตัวของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อตรวจสอบว่าจะไม่มีการดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ส่วนตัว<sup>17</sup> แต่อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐนั้นพบว่าไม่ประสบผลสำเร็จในหลายประการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเปิดเผยและการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดซึ่งประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบโจทย์ด้านการป้องกันการทุจริตได้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2543 สำนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย (Civil

<sup>15</sup> Government of Georgia, “Information for the Office of the High Commissioner of Human Rights on the Role of the Public Service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights in accordance with the HRC resolution 19/20,” Retrieved June 15, 2016, from <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/GEORGIA.pdf>

<sup>16</sup> Peter Roudik .“Georgia :System of Public Financial Disclosures Implemented,” Retrieved June 15, 2016, from <https://loc.gov/law/foreign-news/article/georgia-system-of-public-financial-disclosures-implemented/>

<sup>17</sup> Tilman Hoppe, “Verifying income and asset declarations of public officials in Georgia,” Retrieved June 15, 2016, from [http://csb.gov.ge/uploads/25-11-07Tilman\\_Hoppe\\_.pdf](http://csb.gov.ge/uploads/25-11-07Tilman_Hoppe_.pdf)



Service Bureau) ได้มีการนำระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตมาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งระบบดังกล่าวเปลี่ยนการยื่นบัญชีทรัพย์สินด้วยกระดาษเป็นการยื่นเข้าสู่ระบบอินเทอร์เน็ต และส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทันท่วงทีและสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการไปตรวจสอบด้วยตัวเอง<sup>18</sup>

สำหรับองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของสาธารณรัฐจอร์เจียคือสำนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นจากคำสั่งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 ในปัจจุบันสำนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียมีบทบาทที่สำคัญ ประการ 2 คือ ประการแรก ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของประเทศและประการที่สอง เป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการยื่นแสดงและตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง<sup>19</sup> นอกจากนี้รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียได้มีมติฉบับที่ 81 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินโดยเฉพาะ (Special Independent Commission) ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะทำการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน จำนวน 5% จากที่ยื่นทั้งหมดโดยคัดเลือกครึ่งหนึ่งจากบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และคัดเลือกอีกครึ่งหนึ่งจากบัญชีทรัพย์สินที่มีเหตุอันควรพิจารณาพิเศษ ตามมติกำหนดให้คณะกรรมการอิสระจัดตั้งขึ้นภายในปี พ.ศ. 2561 และประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนจาก NGOs จำนวน 3 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและสมาชิกที่เป็นตัวแทนฝ่ายวิชาการจำนวน 2 คน ที่เน้นด้านการวางแผนเชิงนโยบายและหาแนวทางป้องกันการทุจริต<sup>20</sup> สำหรับรูปแบบและกระบวนการในการตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย นั้น ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงรูปแบบและวิธีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน (1) บทกำหนดโทษ (2) และการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน (3) ของสาธารณรัฐจอร์เจีย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### (1) รูปแบบและวิธีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ได้มีการกำหนดกระบวนการการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย รวมถึงบุคคลที่มีหน้าที่

<sup>18</sup> Irakli Kotetishvili, "Public Financial Disclosure System in Georgia", Third World Bank Conference on Financial Disclosure by Public Officials: "Increasing the Effectiveness of Disclosure Systems through Innovation", The World Bank Istanbul, 2013, p.27

<sup>19</sup> Civil Service Bureau of Georgia, "Asset Declarations," Retrieved June 15, 2016, from <http://csb.gov.ge/en/asset-declarations>

<sup>20</sup> Mariam Tutberidze and Saba Buadze, "The IDFI Evaluates New Mechanism of Monitoring of Asset Declarations," Retrieved June 15, 2016, from [https://idfi.ge/en/new\\_system\\_property\\_declaration\\_idfi\\_evaluation](https://idfi.ge/en/new_system_property_declaration_idfi_evaluation)

ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน ประเภททรัพย์สินที่ต้องระบุระยะเวลาในการยื่นแสดงรายการ โดยกำหนดผู้ที่มีหน้าที่ที่ต้องยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ 42 ประเภท<sup>21</sup> เช่น ประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกผู้แทนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐอับฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของอัจจารา ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อยของรัฐบาล ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงาน ผู้อำนวยการประจำกระทรวงและกรม หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการประจำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติ (...) โดยผู้ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องยื่นรายการแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ 4 กรณี ได้แก่ 1) กรณีเข้ารับราชการหรือถูกแต่งตั้งใหม่ ให้ทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง 2) บุคคลที่ประสงค์จะสมัครแข่งขันในตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์นับจากวันที่สมัครเข้าชิงตำแหน่ง 3) บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินทุกปี โดยให้ทำการยื่นในเดือนเดียวกันกับที่ทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินในครั้งก่อน และ 4) ยื่นบัญชีทรัพย์สินภายในหนึ่งปีนับจากวันที่พ้นตำแหน่ง

สำหรับการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ต้องประกอบไปด้วยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าต่อชิ้นมากกว่า 10,000 GEL (134,600 บาท) รายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากรายได้ประจำ สัญญาที่บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและสมาชิกครอบครัวได้มีผลผูกพันอยู่ทั้งสัญญาที่ทำขึ้นภายในและนอกประเทศที่มีมูลค่าสัญญานั้นเกินกว่า 3,000 GEL (40,000 บาท) ของขวัญที่มีมูลค่าเกินกว่า 500 GEL (7,820 บาท) รายได้อื่นนอกเหนือจากที่ระบุมาข้างต้น โดยรวมถึงการขาดทุนซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่า 1,500 GEL (20,190 บาท)<sup>22</sup>

## (2) บทลงโทษ<sup>23</sup>

สำหรับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือยื่นแสดงรายการทรัพย์สินตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ได้กำหนดให้มีโทษปรับ 1,000 GEL (13,460 บาท) ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะต้องดำเนินการจ่ายค่าปรับภายในสองอาทิตย์ นับแต่วันที่สำนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียมีคำสั่งเป็นที่สุดในเรื่องค่าปรับและต้องดำเนินการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สิน หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะทำให้บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีอาญา นอกจากนี้ การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดรวมถึงความผิดจากการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินเท็จหรือจงใจปกปิดข้อมูลด้วย ทั้งนี้ในกรณีที่มีการชำระค่าปรับและได้รับการลงโทษตามกฎหมายกำหนดไม่ทำให้บุคคลผู้นั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน อนึ่ง หากบุคคลที่ได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งไม่ใช่โทษที่สั่งให้พ้นจากราชการถูกพบว่าได้กระทำ

<sup>21</sup> Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 2

<sup>22</sup> Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 15

<sup>23</sup> *Ibid*



ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของภาครัฐอีกครั้งภายในระยะเวลาสามปีนับจากที่เคยได้มีการกระทำความผิดในครั้งแรก บุคคลนั้นจะได้รับโทษโดยการให้ออกจากราชการ

### (3) การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>24</sup>

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในการเรียกดูรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ยกเว้นข้อมูลส่วนบุคคลบางประการ อาทิ หมายเลขบัตรประชาชน ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ รายละเอียดเกี่ยวกับการเข้ารับตำแหน่งหรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง และบัญชีทรัพย์สินลับ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการเรียกดูรายการทรัพย์สินได้อย่างรวดเร็วผ่านทางเว็บไซต์ การยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สิน [www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge) ซึ่งอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเรียกดูรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่อยู่ในความสนใจหรือที่กำลังจับตามอง ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบนั้นถือเป็นหนึ่งในรากฐานการแก้ไขปัญหาการทุจริตเนื่องจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด นอกจากนี้ระบบดังกล่าวยังสนับสนุนให้เกิดผู้ตรวจสอบอิสระหรือ watchdog ที่คอยดูแลสอดส่องพฤติกรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงอีกด้วย

## 3.2 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ และองค์การนานาชาติ เช่น World Bank-Heritage Foundation และองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใส มีระบบปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพแห่งหนึ่งของโลกและเป็นต้นแบบให้กับประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกง เริ่มต้นขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 1970 ในขณะที่ฮ่องกงอยู่ในสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม โดยที่รัฐบาลในสมัยนั้นไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจนี้ได้ ส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน การติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนรวมตัวกันประท้วงเพื่อให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต<sup>25</sup> รัฐบาลฮ่องกงจึงต้องหาทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> กรณีของ Peter Godber ผู้กำกับตำรวจ (Chief Police Superintendent) ที่ถูกสอบสวนกรณีคอร์รัปชัน (รับสินบน) ในปี ค.ศ. 1973 แต่หลบหนีไประหว่างการดำเนินคดี ทำให้ประชาชนชาวฮ่องกงรวมตัวกันประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลนำตัว Peter Godber มาขึ้นศาลและเรียกร้องให้มีการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยเร็ว, Hongkong

โดยในปี ค.ศ. 1974 ได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Hongkong Independent Commission Against Corruption, ICAC) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ และตรากฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการ และการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การติดสินบน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

สำหรับระบบการแจ้งทรัพย์สินของฮ่องกงในช่วงเริ่มแรกเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติและพฤติกรรมร่ำรวยโดยมิชอบ (illicit enrichment) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต่อมาได้พัฒนาเป็นการตรวจสอบทรัพย์สินเฉพาะกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) เท่านั้น<sup>26</sup> ระบบนี้เป็นการดูแลข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ การมีสมาชิกภาพในคณะกรรมการ การมีกรรมสิทธิ์ในหุ้นและผลประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปเพื่อจำแนกสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงหรืออาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งระบบการแจ้งทรัพย์สินของฮ่องกงเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก เนื่องจากมีการร่วมมือกันเป็นอย่างดีระหว่างสำนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Civil Service Bureau, CSB)<sup>27</sup> หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC)

โดยระบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน้าที่ของ CSB และหน่วยงานภายในด้านจริยธรรมขององค์กรนั้น ๆ จะเป็นหน่วยงานรับแจ้งรายงาน มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” และให้ความสำคัญกับระบบการแจ้งทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการวางระบบการปฏิบัติงานให้เกิดความโปร่งใสและเป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริต โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการ (Directorate post) และตำแหน่งอาวุโส (Senior posts) ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภท Tier I posts หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง (Principal officials) และเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภท Tier II posts ที่หมายความถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหรือตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายอยู่ในสำนักงานเลขาธิการหรือกรม โดยตำแหน่งดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงในการเกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งดังกล่าวต้องแจ้งต่อ CSB ในกรณีที่ได้ไปลงทุนหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในและนอกประเทศและแจ้งอาชีพของคู่สมรสภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่มีมูลค่ามากกว่า 200,000 ดอลลาร์ฮ่องกง (912,000 บาท) หรือเงินเดือน 3 เดือน (แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า) ภายใน 7 วันหลังการทำธุรกรรมนั้น และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาวุโสจะต้องแจ้งผลประโยชน์ทางการเงินซึ่งรวมถึง

---

Independent Commission Against Corruption, “Brief History,” Retrieved June 15, 2016, from <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>

<sup>26</sup> David C. Donald, “Countering corrupting conflicts of interest: the example of Hong Kong,” Retrieved June 15, 2016, from [https://www.law.cuhk.edu.hk/en/research/cfred/download/CFRED\\_WP\\_Countering\\_corrupting\\_conflicts\\_of\\_interest\\_the\\_example\\_of\\_Hong\\_Kong.pdf](https://www.law.cuhk.edu.hk/en/research/cfred/download/CFRED_WP_Countering_corrupting_conflicts_of_interest_the_example_of_Hong_Kong.pdf)

<sup>27</sup> ในการกล่าวถึง “Civil Service Bureau” นั้น มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายลักษณะเช่น สำนักงานข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของ CSB ฮ่องกงมีอำนาจหน้าที่รวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครบถ้วนผู้ศึกษาจึงใช้คำว่า “สำนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ”



การถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 1 การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนในบริษัท ที่ดิน ทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถลงทุนหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะส่วนตัวได้แต่จะถูกตรวจสอบสอบสวนจาก ICAC หากเกิดกรณีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

สำหรับรูปแบบและกระบวนการในการตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงรูปแบบและวิธีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน (1) บทกำหนดโทษ (2) และการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน (3) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### (1) รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับรูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) หรือการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) มี 5 ประเภท ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Civil servants) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Politically appointed officials-PAO) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) คณะผู้บริหาร (ExCo) และสมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม โดยมีรายละเอียดการแจ้งข้อมูล 3 กรณี ดังนี้<sup>28</sup>

1) การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมในลักษณะปกติ โดยให้รวมถึงหลักทรัพย์ การซื้อขายล่วงหน้า โดยรวมส่วนที่เป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐและที่ผู้อื่นถือแทนด้วย ทั้งนี้ไม่รวมถึงหน่วยลงทุน กองทุนรวม กรมธรรม์ประกันภัย เงินฝากธนาคาร การทำธุรกรรมเงินตรา พันธบัตรรัฐบาล ตราสารหนี้พหุภาคี และการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ที่ข้าราชการเป็นผู้จัดการดูแลทรัพย์สินหรือในลักษณะการกุศลโดยไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน

2) การแจ้งข้อมูลเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษ ถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องที่อาจจะหรือเห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนกับงานในหน้าที่ของตน

3) การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภท Tier I posts (เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาล) จะต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมและการลงทุนใด ๆ ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างในฮ่องกงเป็นประจำทุกปี เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภท Tier II posts จะต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมและการลงทุนใด ๆ ในที่ดินสิ่งก่อสร้างในฮ่องกง เป็นประจำทุก 2 ปี โดยในระหว่างช่วงเวลานั้นการทำธุรกรรมใด ๆ ที่มีมูลค่า

<sup>28</sup> Hong Kong Special Administrative Region Government, "Report of the Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts of Interests," Retrieved June 15, 2016, from <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/ca/papers/ca0604-rpt20120531-e.pdf>

เท่ากับหรือมากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง (912,000 บาท) เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง 2 ประเภทจะต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นภายใน 7 วัน<sup>29</sup> ต่อ CSB รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของตนกำหนด ตามบริบทของเรื่องหรือตามความจำเป็นของลักษณะงานด้วย

นอกจากนี้ สำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองหรือ PAO มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมให้เป็นที่บัญญัติไว้ใน “ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code for Officials Under The Political Appointment System)” โดยต้องแจ้งข้อมูลการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมกรณีการทำธุรกรรมทางการเงินจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง (912,000 บาท) และต้องดำเนินการขออนุญาตในการรับประโยชน์ ทั้งในส่วนที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวและส่วนที่เกี่ยวข้องตำแหน่งหน้าที่ให้สอดคล้องกับประกาศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010 (Acceptance of Advantages (Chief Executive's Permission) Notice) และประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่เก็บหลักฐานของของกำนัล ของขวัญ ผลประโยชน์ การจ่ายเงิน การให้การสนับสนุนและผลประโยชน์ทางวัตถุใด ๆ ที่ตนหรือคู่สมรสได้มาจากตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้สาธารณชนได้ตรวจสอบได้ด้วย

ในกรณีของประธานคณะผู้บริหาร หรือ President of ExCo (ผู้ว่าการฮ่องกง) และคณะผู้บริหาร (ExCo) กฎหมายกำหนดหน้าที่แจ้งข้อมูลผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมในการประชุมครั้งแรกและมีหน้าที่แจ้งข้อมูลเป็นประจำทุกปี โดยข้อมูลดังกล่าวจะเผยแพร่ในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปตรวจสอบได้ และมีหน้าที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินเป็นประจำทุกปี โดยส่งให้เสียนของคณะผู้บริหารเป็นผู้เก็บรักษาไว้ โดยข้อมูลส่วนนี้จะเก็บเป็นความลับ<sup>30</sup>

## (2) บทลงโทษ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามประกาศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010 มีความผิดฐานละเมิดหมวด 3 ของรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (Prevention of Bribery Ordinance (POBO)) และหากประโยชน์เหล่านั้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่มิชอบ พระราชกฤษฎีกา

<sup>29</sup> Civil Service Bureau, “LCQ1 4 : Civil Service Declaration Rules,” Retrieved June 15, 2016, from <http://www.csb.gov.hk/mobile/english/info/801.html>

<sup>30</sup> Legislative Council, “Declaration of Interests and Avoidance of Potential Conflict of Interest by the Chief Executive,” Retrieved June 15, 2016, from <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/ca/papers/ca0416cb2-1669-3-e.pdf>



ดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกดำเนินคดีตามหมวด 4 ของรัฐกฤษฎีกาเดียวกัน<sup>31</sup> ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการป้องกันและการจัดการกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน การแจ้งข้อมูลการลงทุนหรือการมีส่วนร่วม การยอมรับผลประโยชน์ใด ๆ เป็นความผิดทางวินัย สำหรับข้าราชการบำนาญอาจเป็นการยกเลิกหรือลดจำนวนเงินบำนาญก็ได้ และในบางกรณีอาจถูกดำเนินคดีทางอาญาด้วย

ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากพบว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (PAO) กับงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ผู้ว่าการฮ่องกงอาจให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการต่อไปนี้

- (ก) ให้เจ้าหน้าที่ออกไปจากการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมหรือผลประโยชน์นั้น
- (ข) ให้เจ้าหน้าที่ละเว้นจากการหาหรือการมีอยู่ของทุน ส่วนร่วมหรือผลประโยชน์นั้น
- (ค) ให้เจ้าหน้าที่หยุดการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการลงทุนใด ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนด
- (ง) ให้มีการนำทุนหรือผลประโยชน์นั้นไปให้อยู่ในความดูแลของบริษัทจัดการทรัพย์สิน

เพื่อผู้อื่น (Blind Trust)

- (จ) ให้เจ้าหน้าที่ละเว้นการจัดการกรณีที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น
- (ฉ) ดำเนินการอื่นใดตามที่ผู้ว่าการฮ่องกงกำหนด

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ว่าการฮ่องกงไม่แจ้งข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดจะถูกดำเนินคดีต่อศาลสูง (High Court) เช่น กรณีของผู้ว่าการฮ่องกง นาย Donald Tsang Yam-kuen เป็นต้น

### (3) การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับระบบในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน (Open Declaration) และการตรวจสอบโดยประชาชนนั้น ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบข้อมูลผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมในลักษณะปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลในฐานะผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์ในฐานะประธานคณะผู้บริหาร (President of Executive Council) มีทั้งกรณีข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชนและข้อมูลที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (Confidential Declaration) โดยข้อมูลผลประโยชน์ในส่วนที่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้นั้น ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ที่เว็บไซต์ของผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) ที่ <https://www.ceo.gov.hk>

<sup>31</sup> *Ibid*

### 3.3 สหรัฐอเมริกา

การต่อต้านการทุจริตและการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหรัฐอเมริกาได้รับความสนใจจากสาธารณชนและเกิดแรงผลักดันอย่างมากในช่วงที่มีคดีอื้อฉาววอเตอร์เกต (Watergate Scandal) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ลึกลับโจรกรรมข้อมูลในสำนักงานใหญ่ของพรรคเดโมแครต และส่งผลให้ประธานาธิบดีริชาร์ด เอ็ม นิกสัน (Richard M. Nixon) ลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเรียกร้องหาจริยธรรมและความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมาสภาคองเกรสได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณชนจากการกระทำอันมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่สภาคองเกรสได้ตราขึ้นจากกรณีของคิตวอเตอร์เกตได้แก่ The Ethics in Government Act of 1978 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความโปร่งใสลดการทุจริตและเป็นมาตรการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ ดังนี้<sup>32</sup>

1) การเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial Disclosure Requirements of Federal Personnel) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อตรวจหาและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงทั้งบุคลากรทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ตลอดจนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและสมาชิกสภาคองเกรส ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรายงานข้อมูลทางการเงิน เช่น ประเภทของรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องเปิดเผย หน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินซึ่งมีหน้าที่รับรายงานและประเมินรายงานทางการเงิน กำหนดเวลาในการรายงานข้อมูล ตลอดจนกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย<sup>33</sup>

2) การจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในภาพรวมเกี่ยวกับการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารและทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติในการรับทราบรายงานทางการเงิน ประเมินและระบุกรณีมีผลประโยชน์ทับซ้อน

<sup>32</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978.

<sup>33</sup> United States Code, Title 1 Financial Disclosure Requirements of Federal Personnel - Ethics in Government Act of 1978



กำกับดูแลการยื่นรายงานทางการเงิน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการสืบสวน สอบสวนการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร<sup>34</sup>

3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการหารายได้ภายนอกและการประกอบวิชาชีพ (Government-Wide Limitations on Outside Earned Income and Employment) กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับการหารายได้ภายนอกและการประกอบวิชาชีพบางประเภท โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาองเกรส เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าระดับ GS - 15 ของบัญชีอัตราเงินเดือนตามอัตราค่าจ้างสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (General Schedule) มีรายได้จากภายนอก (Outside Earned Income) ในแต่ละปีเกินกว่าร้อยละ 15 ของรายได้ประจำปีที่ได้รับและห้ามมิให้ทำงานหรือหรือเข้าร่วมในบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ (fiduciary relationship) โดยมีค่าตอบแทน<sup>35</sup>

สำหรับระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีการมอบอำนาจให้องค์กรกำกับดูแลหลายองค์กรรับผิดชอบในกระบวนการยื่นแสดง รายงานทางการเงินของหน่วยงานในระดับที่แตกต่างกันไป โดยกฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 ได้กำหนดหน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินตามตำแหน่งของบุคคลผู้มีหน้าที่รายงานข้อมูลทางการเงิน โดยให้ “เป็น” สำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล หน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใน ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่รับ ประเมินและตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงิน โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฝ่ายบริหารยื่นรายงานทางการเงินต่อเจ้าหน้าที่จริยธรรม (Designated agency ethics official) ที่ประจำอยู่ในหน่วยงานต้นสังกัดของบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องยื่นรายงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่จริยธรรมเหล่านี้ จะดำเนินการประเมินรายงานข้อมูลทางการเงินและระบุงบข้อบ่งชี้เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ยกเว้นในกรณีของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อ ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา<sup>36</sup>

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ “คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎร (The Committee on Standards of Official Conduct of the House of Representatives)” ทำหน้าที่กำกับดูแลการรายงานข้อมูลทางการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎร และ “คณะกรรมการจริยธรรมของวุฒิสภา (The Select Committee on Ethics of the Senate)” ทำหน้าที่กำกับดูแลการรายงานข้อมูลทางการเงินวุฒิสมาชิกและเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของวุฒิสภาและในส่วนของฝ่ายตุลาการมี “คณะกรรมการประมวลกฎหมายจริยธรรมของสภาตุลาการ (Committee on Codes of Conduct of the

<sup>34</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 402

<sup>35</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 501 -5 02

<sup>36</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 103 (a) - (f)

Judicial Conference)” ทำหน้าที่กำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินของผู้พิพากษา<sup>37</sup> โดยหน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินเหล่านี้จะดำเนินการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ แบบฟอร์มรายงานข้อมูลทางการเงินและคู่มือการปฏิบัติงานในการดำเนินงานตามกรอบการเปิดเผยข้อมูลรายได้และทรัพย์สินตามที่กฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 ได้กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรในรูปแบบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าระบบการตรวจสอบข้อมูลรายได้และทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะกระจายอำนาจโดยให้ความเป็นอิสระของหน่วยงานในการออกกฎระเบียบทางการบริหารที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน อนึ่ง หน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินเหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนหรือตรวจสอบพบความผิดปกติในรายงานข้อมูลรายได้และทรัพย์สิน หน่วยงานกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและเจ้าหน้าที่จริยธรรมจะส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจราชการ (Office of the Inspector General)<sup>38</sup> สำหรับรูปแบบและกระบวนการในการตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงรูปแบบและวิธีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน (1) บทกำหนดโทษ (2) และการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน (3) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### (1) รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ระบบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันความขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยจัดให้มีระบบการตรวจสอบผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อระบุถึงความขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้หากมีการตรวจสอบพบว่าอาจมีความขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้น หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการรายงานข้อมูลทางการเงินจะให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา เพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายจริยธรรมและกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง (Federal ethics laws and regulations) โดยกฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดตำแหน่งผู้ที่ต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน ซึ่งครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในปัจจุบัน ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ และรวมถึงผู้ที่ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อาจดำรงตำแหน่งดังกล่าวในอนาคต ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา และผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อดำรงตำแหน่งซึ่งต้องได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา

<sup>37</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 103 (h)

<sup>38</sup> U.S. Office of Government Ethics Agency Profile.



โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีกำหนดระยะเวลาการยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้<sup>39</sup>

1) รายงานครั้งแรกเมื่อเข้ารับตำแหน่ง โดยยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินภายใน 30 วัน นับจากวันที่เข้ารับตำแหน่ง เว้นแต่บุคคลนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวภายใน 30 วันก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง หรือได้มีการยื่นรายงานทางการเงินสำหรับตำแหน่งใหม่แล้ว

2) การรายงานประจำปี สำหรับผู้ที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่เกินกว่า 60 วัน ในปีปฏิทินจะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินประจำปี ภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีปฏิทินถัดไป

3) รายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยรายงานข้อมูลทางการเงิน ณ วันที่พ้นจากตำแหน่ง ภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการยื่นแสดงข้อมูลทางการเงินประจำปีของปีปฏิทินก่อนที่พ้นจากตำแหน่ง ให้แสดงข้อมูลการเงินของปีปฏิทินก่อนหน้าพร้อมกันด้วย)

นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีเพื่อดำรงตำแหน่งที่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา (Nominee) จะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินภายใน 5 วันนับจากวันที่ประธานาธิบดีได้เสนอชื่อต่อวุฒิสภา<sup>40</sup> สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและสมาชิกวุฒิสภา (Candidate) จะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีสถานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้ง แล้วแต่ว่าวันใดถึงช้ากว่าแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 30 วันก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง<sup>41</sup> อนึ่ง สำนักงานจรรยาบรรณรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริการวมทั้งหน่วยงานกำกับดูแลการรายงานข้อมูลการเงินอื่น ๆ สามารถอนุญาตให้มีการขยายเวลาในการยื่นรายงานทางการเงินได้ แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน

นอกจากนี้ Ethics in Government Act of 1978 ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินต้องรายงานข้อมูลทางการเงินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ สำหรับรายละเอียดของข้อมูลที่รายงานและขอบเขตความครอบคลุมของประเภทรายได้และทรัพย์สินของข้อมูลที่กำหนดให้รายงานนั้นขึ้นอยู่กับสถานะของตำแหน่ง ทั้งนี้ ข้อมูลที่ต้องรายงานประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่ง ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน หนี้สิน ข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ และของขวัญ รวมถึงค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ ด้วย

<sup>39</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 101 (a)(d)(e).

<sup>40</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 101 (b).

<sup>41</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 101 (c).

## (2) บทลงโทษ

กฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดจะมีโทษทางอาญา ในกรณีเจตนา รายงานข้อมูลเท็จ มีโทษปรับตามที่กำหนดใน Title 18, United States Code หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีจงใจไม่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน มีโทษปรับตามที่กำหนดใน Title 18, United States Code นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้อัยการสูงสุด (Attorney General) สามารถฟ้องคดีแพ่งกับบุคคลใด ๆ ที่มีเจตนา รายงานข้อมูลเท็จหรือจงใจไม่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาจมีโทษทางแพ่งเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 50,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับการยื่นรายงานทางการเงินซ้ำกว่าระยะเวลาที่กำหนดมีโทษถูกปรับ 200 เหรียญสหรัฐ<sup>42</sup> นอกจากนี้หน่วยงานต้นสังกัดอาจพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจแจ้งข้อมูลเท็จหรือเจตนาไม่รายงานข้อมูลด้วยก็ได้

ทั้งนี้ หัวหน้าของหน่วยงานต้นสังกัดแต่ละแห่ง ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ตลอดจนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และหน่วยงานผู้กำกับดูแลการยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินแล้วแต่กรณี มีหน้าที่ต้องประเมินรายงานทางการเงิน หากพิจารณาแล้วเชื่อได้ว่าบุคคลใดได้กระทำการอันเป็นการจงใจแจ้งข้อมูลเท็จหรือเจตนาไม่รายงานข้อมูล ให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลการรายงานข้อมูลทางการเงินแจ้งชื่อของบุคคลดังกล่าวต่ออัยการสูงสุด

## (3) การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยทำให้ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินต่อสาธารณะในระดับที่กว้างเกินไปอาจกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลหรืออาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำข้อมูลไปใช้โดยมิชอบ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงให้ความสำคัญทั้งการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินต่อสาธารณะและการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลประกอบกัน โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยไม่ใช้วิธีการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ แต่กำหนดให้ผู้ที่สนใจขอข้อมูลโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อ Office of Government Ethics หรือสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภาแล้วแต่กรณี และต้องแสดงตัวตนโดยแจ้งชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และหน่วยงานของผู้ขอข้อมูล เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นรายงานทางการเงินที่ถูกตรวจสอบจะได้ทราบถึงการเข้าถึงข้อมูลของตน นอกจากนี้ได้มีการกำหนด

<sup>42</sup> United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 105.



โทษในกรณีที่มีการใช้รายงานโดยวัตถุประสงค์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย เช่น เพื่อการค้า การโฆษณา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล<sup>43</sup>

นอกจากนี้กฎหมาย Ethics in Government Act ได้กำหนดให้สำนักงานต้องเปิดเผยรายงานทางการเงินเพื่อการตรวจสอบต่อสาธารณะภายใน 30 วันนับจากวันที่ 15 พฤษภาคม และสำนักงานต้องเก็บรักษารายงานทางการเงินไว้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะเป็นระยะเวลา 6 ปี และให้ทำลายรายงานนั้นเมื่อพ้นกำหนด 6 ปี

#### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและขจัดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังปรากฏในตัวอย่างการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่าแต่ละประเทศมีการระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกันไปในรายละเอียดและมีการกำหนดขอบเขตในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรวมทั้งการตรวจสอบที่แตกต่างกันตามระดับความสำคัญของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมถึงกรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบและโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืน รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงผลการวิเคราะห์มาตรการและกลไกของระบบตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย โดยมีประเด็นในการวิเคราะห์และเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนา รูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินใน 3 ประเด็น ได้แก่ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (4.1) ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (4.2) และองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (4.3)

##### 4.1 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนก่อนหน้า ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ในและนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แบ่งเป็น 4 ประเด็นได้แก่ บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (4.1.1) รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (4.1.2) ระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (4.1.3) และวิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน (4.1.4)

###### 4.1.1 บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>43</sup> Ibid

เรื่องกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการประกาศเพิ่มเติม .ทรัพย์สินและหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช

โดยการกำหนดผู้มีหน้าที่ต้องยื่นตามกฎหมายนี้พบว่า กฎหมายได้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น ในประเด็นดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาในการตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงการมีทรัพย์สินก่อนการดำรงตำแหน่งนั้น หรืออาจไม่ทราบถึงการมีทรัพย์สินในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับอื่น ๆ ที่มีโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้ได้นำมาใช้ในฮ่องกงและสหรัฐอเมริกาได้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีหน้าที่ในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นมาตรการในการป้องปรามและลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นที่ประจักษ์

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาด้านทุจริตของประเทศไทยจึงควรหามาตรการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวดังนี้

1) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มปฏิบัติหน้าที่และแจ้งการเปลี่ยนแปลงความมีอยู่ของทรัพย์สินและหนี้สินที่มีนัยสำคัญเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินหรือรายงานตามระยะเวลาทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นมาตรการในการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่แล้วหากเจ้าหน้าที่ตั้งใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็อาจกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยได้อีกด้วย



2) การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินนั้นให้แจ้งต่อหน่วยงานที่สังกัดโดยหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวในฐานข้อมูลที่มีการคุ้มครองข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับและมีหน้าที่ส่งข้อมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีการร้องขอให้มีการตรวจสอบ

3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่น ๆ ให้โอนย้ายข้อมูลจากหน่วยงานต้นสังกัดเดิมไปยังหน่วยงานที่สังกัดใหม่เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

4) ในกรณีการเข้าสู่ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ดำรงตำแหน่งแจ้งความมีอยู่ของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไปยัง ป.ป.ช. โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดโอนรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวหรือส่งข้อมูลเข้าระบบข้อมูลของ ป.ป.ช. และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 4.1.2 รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดหลักเกณฑ์ในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ข้อมูลทรัพย์สินที่แสดง อาทิ เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้กู้ยืม อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง สงครามทรัพย์ เช่น ยานพาหนะ ทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าสองแสนบาทขึ้นไป สิทธิและสัมปทาน ข้อมูลหนี้สิน อาทิ เงินเบิกเกินบัญชี เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ท้ายบัญชีจะมีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินรวมหลังจากหักหนี้สินแล้ว อีกทั้งต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ประกอบกับยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และในส่วนของ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในประเด็นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดรายการไว้ครอบคลุมรายการทรัพย์สินแล้วแต่อย่างไรก็ดี ลักษณะของรายการที่ยื่นในบางลักษณะ เช่น สงครามทรัพย์ที่มีมูลค่า อาทิ พระเครื่อง

เครื่องเพชร เครื่องประดับ งานศิลปะ ฯลฯ กำหนดให้มีการแสดงรายการโดยรูปถ่ายและราคาที่เจ้าของทรัพย์สินได้มีการประเมินด้วยตนเอง ซึ่งมีประเด็นพิพาทจนถึงมูลค่าของทรัพย์สินที่ไม่มีค่านั่นแน่นอนและไม่อาจยืนยันมูลค่าที่แท้จริงได้ ในประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้เจ้าของทรัพย์สินอ้างอิงราคาท้องตลาดในขณะที่ยื่นรายการทรัพย์สินนั้นรวมทั้งอธิบายรูปพรรณ ลักษณะของทรัพย์สินโดยละเอียดตามรูปแบบที่ได้กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากมีการซื้อขายในระหว่างดำรงตำแหน่งให้แจ้งต่อ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานต้นสังกัดแล้วแต่กรณีและแสดงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายด้วย

สำหรับเอกสารที่ต้องแสดงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น กฎหมายกำหนดให้ยื่นเอกสารและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นจากการรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าการกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีพร้อมเอกสารประกอบนั้นเป็นการสร้างภาระให้ทั้งผู้ที่มีหน้าที่และผู้ที่มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าว ในประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าการยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้มีข้อเสนอให้กำหนดเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยื่นบัญชีนั้นควรกำหนดเฉพาะรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารที่เกี่ยวข้องในบางรายการเท่านั้น เช่น รูปถ่ายพระเครื่องหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่า สำหรับรายละเอียดทรัพย์สินที่มีอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือมีหลักฐานการจัดเก็บอยู่แล้ว เช่น โฉนดที่ดิน ทะเบียนรถยนต์ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ เป็นข้อมูลที่สามารถเรียกได้จากหน่วยงานของรัฐ และในกรณีที่ไม่มี การเปลี่ยนแปลงรายการนั้น ๆ ตามที่ได้เคยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาแล้วในครั้งก่อน กรณีดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นในการยื่นเป็นเอกสารประกอบอีก ทั้งนี้เพื่อไม่เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและเป็นการลดการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่มีความจำเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสำนักงาน ป.ป.ช. นอกจากนี้ควรนำระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยในการจัดการเอกสารและการรักษาข้อมูลอีกด้วย

#### 4.1.3 ระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แยกพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารภายในกำหนดเวลา 3 กรณี (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และ (3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุตำแหน่งในกฎหมายดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกำหนดเวลา 4 กรณีดังต่อไปนี้ (1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง (2) ทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง และ (3) เมื่อพ้นจากตำแหน่งกรณีเกษียณอายุราชการให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และ (4) เมื่อพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี

ในประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดระยะเวลายื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีข้อพิจารณาในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งที่มีการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ผู้นั้นถือครองตำแหน่งหลายตำแหน่งในขณะเดียวกันและในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อไปรับตำแหน่งใหม่ ในกรณีดังกล่าวการกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ยื่นและอาจมีความเสี่ยงต่อการกรอกข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้ศึกษาเสนอให้กำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้ยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เข้ารับตำแหน่งใหม่และพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่ต้องยื่นบัญชีในกรณีที่ยื่นภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง โดยอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการปรับเปลี่ยนหลักการพิจารณาจากการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่กำหนดไว้ตามโดยตำแหน่ง เป็นการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามตัวบุคคล ทั้งนี้จะเป็นการลดภาระทั้งผู้มีหน้าที่ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายและลดปริมาณบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของ ป.ป.ช. อีกด้วย

#### 4.1.4 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับวิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ปัจจุบันกำหนดให้การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน 2 วิธี ได้แก่ 1) การยื่นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นแทนและ 2) การส่งทางไปรษณีย์ แต่วิธีที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในทางปฏิบัติคือการมายื่นด้วยตนเองที่สำนักงาน ป.ป.ช. เนื่องจากมีเอกสารแนบประกอบจำนวนมากผู้มีหน้าที่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินจึงนำมาเองหรือมอบให้บุคคลอื่นมายื่นแทน ในประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษาเสนอให้นำระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อลดขั้นตอนและภาระในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บข้อมูลและการจัดการข้อมูล

### 4.2 ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

จากผลการศึกษาข้างต้นผู้ศึกษาได้วิเคราะห์และเสนอแนะระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยโดยจำแนกเป็น 4 ประเด็นได้แก่ กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (4.2.1) การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า (4.2.2) ระยะเวลาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (4.2.3) และการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (4.2.4)

#### 4.2.1 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันจากการที่กฎหมายกำหนดรูปแบบการตรวจสอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามา เป็นสาเหตุหลักที่สำคัญทำให้การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจำนวนมาก ไม่มีการจัดลำดับตามความสำคัญหรือความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน และเกิดความล่าช้า บางครั้งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนด จนนำไปสู่ปัญหาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจเป็นจำนวนหลายหมื่นบัญชี ในประเด็นดังกล่าวจากการศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศพบว่า มีรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหลายลักษณะได้แก่

1) ไม่ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทุกบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่มีการยื่นเข้ามา ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมใช้ในต่างประเทศส่วนใหญ่ และทั้ง 3 ประเทศที่ได้ทำการศึกษาใช้แนวทางดังกล่าว ประกอบกับจากการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องในการประชุมระดมความคิดเห็น ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยกับแนวทางนี้

2) การจัดแบ่งกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามความสำคัญหรือตามลำดับความเสี่ยง ทั้งนี้ กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงอาจจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน อาทิ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการในคณะกรรมการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำหรับกลุ่มตำแหน่งอื่น ๆ ให้ใช้วิธีสุ่มตรวจตามลำดับความเสี่ยงหรือตรวจสอบหากมีกรณีร้องเรียนมาที่ ป.ป.ช. ซึ่งมีกรณีตัวอย่างของสาธารณรัฐจอร์เจีย ที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาล่าช้าของการตรวจสอบโดยใช้ 3 วิธี ได้แก่ การสุ่มตรวจในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอตรวจสอบเข้ามาเป็นรายบุคคล ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินตามลำดับความเสี่ยง และคัดเลือกรายการบัญชีทรัพย์สิน

3) การตรวจสอบเชิงลึกกรณีบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่เข้าข่ายความเสี่ยงสูงหรือมีการร้องเรียนเป็นรายบุคคล ที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพ กล่าวคือ มุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงลึกเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากขึ้น ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติตามระเบียบของ ป.ป.ช. ในปัจจุบันมีการตรวจแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การตรวจทั่วไป การตรวจยืนยันข้อมูลและการตรวจเชิงลึก แต่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ผ่านมามากว่า เนื่องจากบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีจำนวนมาก การตรวจเชิงลึกจะทำเฉพาะในกรณีมีเรื่องร้องเรียน มีข่าวสารปรากฏทางสื่อมวลชน หรือมีการวิพากษ์วิจารณ์ หรือปรากฏว่ามีการทุจริตเท่านั้น เช่นนี้ ทำให้การตรวจสอบส่วนใหญ่มี



ลักษณะเป็นตรวจทั่วไปหรือตรวจยืนยันข้อมูลเพื่อให้งานไม่ค้างตรวจมาก จึงให้ผลสัมฤทธิ์ในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ

ในประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนารูปแบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังนี้

1) ปรับเปลี่ยนแนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ จากเดิมที่ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดทุกบัญชี เปลี่ยนเป็นการตรวจสอบเฉพาะกรณี ทั้งนี้ให้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามข้อ 1) แล้วควรใช้วิธีจัดลำดับความเสี่ยงของผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินออกเป็นกลุ่ม โดยกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงยังคงมีความจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นมาทั้งหมดและตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเพื่อดูความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่าง ๆ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการในคณะกรรมการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำหรับกลุ่มตำแหน่งอื่น ๆ ให้ใช้วิธีสุ่มตรวจตามลำดับความเสี่ยง หรือตรวจสอบเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือยื่นคำขอให้มีการตรวจสอบเข้ามาเป็นรายบุคคล

3) ตามข้อเสนอข้างต้นที่ผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่หน่วยงานต้นสังกัด และกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดทำหน้าที่รับยื่นและกำกับดูแลข้อมูลบัญชีทรัพย์สินนั้นโดยจัดเก็บไว้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจะดำเนินการตรวจสอบเฉพาะกรณีที่พบเรื่องร้องเรียน หรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน

4) การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงหรือกรณีที่มีการร้องเรียนที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ควรมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพ กล่าวคือมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงลึกเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากขึ้น

#### 4.2.2 การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า ปัจจุบันพบว่ามีการแจ้งทรัพย์สินที่มีมูลค่าในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีหลายประเภท และมักเกิดปัญหาขึ้นกับกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินบางประเภท เช่น ทอง พระเครื่อง เครื่องเพชร เครื่องประดับ งานศิลปะ ฯลฯ จากการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องในการประชุมระดมความคิดเห็นตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ในการตรวจสอบทรัพย์สินเหล่านี้พบปัญหาในทางปฏิบัติมาก เนื่องจากการตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่าต้องอาศัยผู้ชำนาญและเชี่ยวชาญมาพิจารณาประเมินราคา

แต่ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ รวมทั้งการตรวจสอบบางกรณีพิจารณาจากภาพถ่ายเท่านั้นซึ่งปัญหาที่พบบ่อยครั้งในการประเมินราคาทรัพย์สิน เช่น กรณีพระเครื่องเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. และเมื่อให้ผู้เชี่ยวชาญด้านพระเครื่องก็มีการ ไม่สามารถประเมินราคาเองไม่ได้ ประเมินราคาที่แตกต่างกัน จึงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินไม่แน่นอน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการดำเนินการดังนี้

1) ควรจัดทำ “คู่มือการตรวจสอบทรัพย์สิน” ที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานตรวจสอบทุกคน โดยกำหนดรายละเอียดที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน มีตัวอย่างทรัพย์สินแต่ละรายการ ข้อพึงสังเกตในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบในการปฏิบัติงาน

2) ควรเพิ่มความหลากหลายของคุณสมบัติของบุคลากรในสำนักตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อจะช่วยเหลือเสริมความรู้ในศาสตร์ที่แต่ละคนถนัด เสริมจุดอ่อนจุดแข็งซึ่งกันและกันในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

3) สร้างความร่วมมือกับเครือข่ายภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย สมาคมนักประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ สมาคมผู้นิยมพระเครื่องพระบูชาไทย ฯลฯ เพื่อประโยชน์ในการขอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ข้อมูลที่ถูกต้องในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

#### 4.2.3 ระยะเวลาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับประเด็นเรื่องระยะเวลาการตรวจสอบพบว่า ปัจจุบันกฎหมาย ป.ป.ช. ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ในทางปฏิบัติไม่มีเงื่อนไขบังคับตามกฎหมาย แต่อาจมีการบังคับโดยนโยบายหรือสายบังคับบัญชา ในบางครั้งอาจทำได้ผลสัมฤทธิ์ของงานในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ และยังพบว่า มีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจเป็นจำนวนมาก การตรวจสอบที่ล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพโดยรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. อีกทั้งยังส่งผลเสียต่อผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ทราบผลการตรวจสอบ กรณีนี้ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรให้สิทธิแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน สามารถติดตามความคืบหน้าหรือเร่งรัดกระบวนการตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และควรให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยอาศัยกลไกการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะและต้องดำเนินการให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ควรจัดให้มีกลไกในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินด้วย



#### 4.2.4 การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในส่วนของ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินเพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับประเทศ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. จากการศึกษาพบว่า การเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเมื่อประชาชนเข้าไปตรวจสอบแล้ว สามารถแจ้งให้ ป.ป.ช. ทราบว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดีควรพิจารณาว่า การเปิดเผยข้อมูลในลักษณะใดที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ โดยต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้ แต่ในส่วนของผู้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐควรต้องพิจารณาตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบ

ในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ ดังนี้

1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น ๆ ควรพิจารณาตามความเหมาะสม โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการประกาศเพิ่มเติมรายละเอียดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

2) ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารและสมาชิกสภาระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะสามารถเข้ามตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ปัจจุบันกฎหมายกำหนดวิธีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. โดยการติดประกาศให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเด็นดังกล่าวนี้จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศมีการใช้ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ มักจะใช้วิธีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะด้วยวิธีการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์เช่นในกรณีสาธารณรัฐจอร์เจีย หรือกรณีของสหรัฐอเมริกาและเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่กำหนดให้การ

เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใช้วิธีให้สิทธิแก่บุคคลที่สนใจขอข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อคุ้มครองเจ้าของข้อมูลจากการนำข้อมูลทรัพย์สินไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยตรวจสอบ ในอดีตมีการเปิดเผยข้อมูลแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยนำเสนอบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไปปิดประกาศที่ ณ สำนักงาน ป.ป.ช. อาทิ ภาพถ่ายบัตรประชาชน เลขที่บัญชีธนาคาร โดยไม่มีการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลและบัตรเครดิต ทำให้เกิดความเสียหายการนำข้อมูลไปใช้ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูล ต่อมาได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกประกาศกำหนดรายการที่ไม่เปิดเผยแต่อย่างไรก็ดีผู้ศึกษามีข้อพิจารณาว่าแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก็ควรพิจารณาเจตนารมณ์ของการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยพิจารณาข้อมูลที่ปกปิดตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและควรกำหนดมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อให้การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปโดยสุจริตด้วย

### 4.3 องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนด และต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชี เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ศึกษามีสังเกตที่น่าสนใจในกรณีของสหรัฐอเมริกาและเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ที่มีการแยกหน่วยงานรับยื่นบัญชีและกำกับดูแลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินออกจากหน่วยงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนจะต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่หรือตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบจะเข้ามาตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีปัญหาถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ร่ำรวยผิดปกติหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน กล่าวโดยสรุปคือไม่ใช้วิธีการตรวจสอบบัญชีทุกบัญชีเหมือนเช่นกรณีของประเทศไทย ทำให้การตรวจสอบมุ่งไปยังตำแหน่งหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงสูงเท่านั้นส่งผลทำให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการตรวจสอบ

ด้วยเหตุดังกล่าว ตามข้อเสนอที่ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งทำให้บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในข่ายที่ต้องตรวจสอบมีปริมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวอาจส่งผลให้ ป.ป.ช. ไม่รองรับการตรวจสอบบัญชี



ทนายชั้นและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทได้กรณีดังกล่าวผู้ศึกษามีข้อเสนอให้มีการกำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น สำหรับตำแหน่งอื่น ๆ ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้นสังกัดมีอำนาจหน้าที่ในการรับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและมีอำนาจในการตรวจสอบเบื้องต้นหรือสุ่มตรวจข้อมูลทรัพย์สิน หรือตรวจเมื่อมีกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน แนวทางดังกล่าวเป็นระบบกระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่สหรัฐอเมริกาใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำแต่ละหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตรวจสอบการยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัด ทำให้มีทรัพยากรบุคคลเพียงพอที่จะรับและตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงินและทรัพย์สินได้โดยไม่ล่าช้า เช่นเดียวกับกรณีของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนที่กำหนดให้หน่วยงานแต่ละหน่วยมีเจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นำหลักเกณฑ์เรื่องการแจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนผลประโยชน์อื่น ๆ ไปบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ในสังกัดตามแนวทางของสำนักงานข้าราชการพลเรือนที่เป็นหน่วยงานกลางที่ดูแลและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการแจ้งทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวโดยเห็นว่า ควรเปลี่ยนแนวคิดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแบบระบบรวมอำนาจเป็นแบบกระจายอำนาจ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มีหน้าที่และอำนาจในการรับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและตรวจสอบหรือสุ่มตรวจข้อมูลทรัพย์สินเบื้องต้น หรือตรวจสอบเบื้องต้นเมื่อมีกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน และหากมีความจำเป็นต้องตรวจเชิงลึกเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีแล้ว ให้ส่งเรื่องแก่ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไปเป็นกรณี ๆ ไป อันจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย