



ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมืองตาม มาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540

สมชาย เวสารัชชระกุล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2545  
ISBN 974-281-805-3

**DECLARATION OF ACCOUNTS SHOWING PARTICULARS OF  
ASSETS AND LIABILITIES OF PERSONS HOLDING  
POLITICAL POSITION UNDER SECTION 295 OF  
THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM  
OF THAILAND B.E. 2540 (1997)**

**SOMCHAI VEASARATTRAGOOL**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
For the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakijpundit University**

**2002**

เลขที่พิมพ์.....	0153301
ปีที่พิมพ์.....	๕ ๓.ค. ๒๕๔๖
เลขที่.....	๒๗
	๒๔๖.๐๘๖
	๙๒๖๖
	๙

**ISBN 974-281-805-3**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 295  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540


เสนอโดย นายสมชาย เวสวัชตระกูล

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

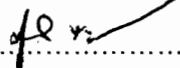
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

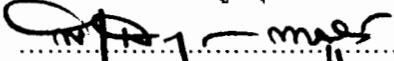
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
..... ประธานกรรมการ

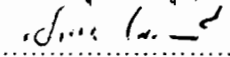
(ศ.ดร.คณิต ณ นคร)

  
..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

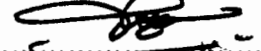
(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

  
..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลสุข)

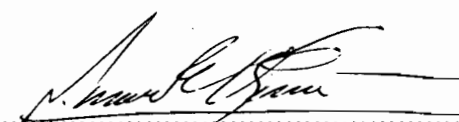
  
..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)

  
..... กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมพงษ์ อรพินท์)

วันที่ 4 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2545

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดีได้เพราะความกรุณาของท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมทั้งให้ข้อมูลและชี้แนะในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนเสร็จเรียบร้อย ผู้เขียนรู้สึกทราบบ้างในพระคุณเป็นอันมาก จึงกราบขอบพระคุณอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ดร. เขาวนระ ไตรมาศ กรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่ง พร้อมทั้งให้คำแนะนำต่างๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่ให้กำเนิดและเลี้ยงดูผู้เขียนจนเติบโตใหญ่ และสนับสนุนจนจบการศึกษา รวมทั้งครอบครัวของผู้เขียนโดยเฉพาะลูกๆ ที่เป็นกำลังใจให้คุณพ่อเป็นอย่างดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอขอบความดีทั้งหมดให้แก่ผู้มีพระคุณทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุพการี และครูบาอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชากรให้แก่ผู้เขียนจนมีวันนี้ได้ ในส่วนที่มีความผิดพลาด และข้อบกพร่องอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สมชาย เวสารัชชระกุล

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ประวัติความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	7
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	7
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	8
2. แนวความคิดการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทย.....	9
2.1 การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย.....	9
2.1.1 การควบคุมในทางการเมือง.....	9
2.1.1.1 การตั้งกระทู้ถาม.....	11
2.1.1.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ.....	12
2.1.1.3 สมาชิกแห่งสภาที่ผู้ดำรงตำแหน่งสังกัดอยู่ลงมติถอดถอน.....	14
2.1.2 การควบคุมโดยกระบวนการทางกฎหมาย.....	15
2.1.2.1 การควบคุมการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	16
2.1.2.2 การขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	17
2.1.2.3 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบโดย คณะกรรมการ ป.ป.ป.....	18
2.1.2.4 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบโดย คณะกรรมการ ป.ป.ช.....	18

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง	
ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295.....	19
2.2.1 ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	24
2.2.2 บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	27
2.2.3 กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	27
2.2.4 การตรวจสอบและเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	28
2.2.5 สภาพบังคับของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	
หรือยื่นบัญชีโดยมีข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง.....	30
2.2.6 การเสนอเรื่องของ ป.ป.ช. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม	
มาตรา 295.....	31
2.2.7 การพิจารณาและวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	31
3. การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
ในต่างประเทศ.....	33
3.1 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศฝรั่งเศส.....	34
3.1.1 ระบบการปกครอง.....	34
3.1.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	38
3.1.3 สภาพบังคับ.....	40
3.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศเยอรมัน.....	41
3.2.1 ระบบการปกครอง.....	41
3.2.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	42
3.2.3 สภาพบังคับ.....	45
3.3 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	45
3.3.1 ระบบการปกครอง.....	45
3.3.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	47
3.3.3 สภาพบังคับ.....	52

สารบัญ (ต่อ)

3.4 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศอังกฤษ.....	53
3.4.1 ระบบการปกครอง.....	53
3.4.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	55
3.4.3 สภาพบังคับ.....	59
4. วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	60
4.1 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของไทยเปรียบเทียบกับ ต่างประเทศ.....	61
4.1.1 ผู้มีหน้าที่ต้องยื่น.....	61
4.1.2 รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่น.....	63
4.1.3 ระยะเวลาการยื่น.....	64
4.1.4 องค์การตรวจสอบ.....	67
4.1.5 การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	70
4.1.6 สภาพบังคับ.....	71
4.2 การวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295.....	73
4.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	73
4.2.1.1 ความหมายของคำว่า “บัญชีทรัพย์สิน”.....	79
4.2.1.2 ความหมายของคำว่า “บัญชีหนี้สิน”.....	80
4.2.1.3 ความหมายของคำว่า “เอกสารประกอบ”.....	80
4.2.2 การนับระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	81
4.2.3 การจงใจไม่ยื่น.....	82
4.2.4 จงใจยื่นเท็จ.....	87
4.2.5 การปกปิด.....	88
4.2.6 อำนาจการตรวจสอบและวินิจฉัยของ ป.ป.ช.....	88

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.7 สำนักงานเสนอเรื่องของ ป.ป.ช. ต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	92
4.2.8 สำนักงานพิจารณาและวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	97
4.2.8.1 การพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง.....	99
4.2.8.2 การพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย.....	103
4.2.8.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	103
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	107
5.1 บทสรุป.....	107
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	110
บรรณานุกรม.....	113
ประวัติผู้เขียน.....	122



ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
ชื่อนักศึกษา	นายสมชาย เวสราชตระกูล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2545

### บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพ แต่การบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองสำหรับประเทศไทยยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้บังคับใช้กฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาดังกล่าวถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย และทำการศึกษารเปรียบเทียบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยและของต่างประเทศ ศึกษาถึงปัญหาในการใช้และการตีความในมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษาโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีต่างๆ

#### ผลจากการศึกษาพบว่า

1. คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามมาตรา 295 พบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้กับบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งในทางการเมืองไปแล้วได้และการนับวันพ้นจากตำแหน่งนั้นให้นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง และคำว่า “จงใจ” ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 มีความหมายเป็นเพียงเจตนาธรรมดาของผู้กระทำหรือไม่ว่ามีทรัพย์สิน และหนี้สินอยู่หรือไม่ เพียงผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้วไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ เพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์ที่มีชอบ หรือมุ่งประสงค์เพื่อเตรียมการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ อันมิชอบ หรือเพื่อปกปิดทรัพย์สินที่ได้โดยการทุจริตต่อหน้าที่

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนบุคคลที่ต้องด้วยกรณีความมาตรา 295 ได้ตลอดเวลาเพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องอายุความไว้ การดำเนินการกรณีแสดงบัญชี รายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่อาจจะนำอายุความทั่วไปมาใช้บังคับได้ นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็น องค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการและถือได้ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีตาม มาตรา 295 เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรกึ่งตุลาการ การพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงควร จะยุติในขั้นตอนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. อำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญควร จะพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เพราะในปัญหาข้อเท็จจริงได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้ว

วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295 คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกำหนดระยะเวลาในการสอบสวน บุคคลที่ต้องด้วยกรณีตามมาตรา 295 และการนับระยะเวลาพ้นจากตำแหน่งให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องตีความ และแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ข้อกำหนดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยเรื่องการศึกษาและการวินิจฉัยชี้ขาดให้มีมาตรฐานในการรับฟังข้อเท็จจริงและการชี้ขาดความผิดให้มีมาตรฐานสูงขึ้นเทียบเท่ากับกระบวนการพิจารณาใน ศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรม เพื่อให้การพิจารณาข้อเท็จจริงยุติในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และนอกจากนี้ควรแก้ไขข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยได้ เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นซึ่งจะทำให้การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และ เพิ่มประสิทธิภาพของบทบัญญัติว่าด้วยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความ สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 มีความหมายเป็นเพียงเจตนาธรรมดาคือผู้กระทำรู้หรือไม่ว่ามีทรัพย์สิน และหนี้สินอยู่หรือไม่ เพียงผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้วไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ เพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์ที่มิชอบ หรือมุ่งประสงค์เพื่อเตรียมการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ อันมิชอบ หรือเพื่อปกปิดทรัพย์สินที่ได้โดยการทุจริตต่อหน้าที่

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนบุคคลที่ต้องด้วยกรณีความมาตรา 295 ได้ตลอดเวลาเพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องอายุความไว้ การดำเนินการกรณีแสดงบัญชี รายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่อาจจะนำอายุความทั่วไปมาใช้บังคับได้ นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็น องค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการและถือได้ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีตาม มาตรา 295 เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรกึ่งตุลาการ การพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงควร จะยุติในขั้นตอนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. อำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญควร จะพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เพราะในปัญหาข้อเท็จจริงได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้ว

วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295 คำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกำหนดระยะเวลาในการสอบสวน บุคคลที่ต้องด้วยกรณีตามมาตรา 295 และการนับระยะเวลาพ้นจากตำแหน่งให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องตีความ และแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ข้อกำหนดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยเรื่องการพิจารณาและการวินิจฉัยชี้ขาดให้มีมาตรฐานในการรับฟังข้อเท็จจริงและการชี้ขาดความผิดให้มีมาตรฐานสูงขึ้นเทียบเท่ากับกระบวนการพิจารณาใน ศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรม เพื่อให้การพิจารณาข้อเท็จจริงยุติในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และนอกจากนี้ควรแก้ไขข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยได้ เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นซึ่งจะทำให้การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และ เพิ่มประสิทธิภาพของบทบัญญัติว่าด้วยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความ สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

Thesis title : DECLARATION OF ACCOUNTS SHOWING PARTICULARS OF ASSETS AND LIABILITIES OF A PERSON HOLDING A POLITICAL POSITION UNDER SECTION 295 OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540 (1997)

Name : Somchai Veasarattragool

Thesis advisor : Associate Professor Montree Roopsuwan

Department : Law (Public company limited)

Academic year : 2002

#### ABSTRACT

According to the BE. 2540 (1997) Constitution of the Kingdom of Thailand, the declaration of accounts showing particulars of assets and liabilities of a person holding a political position is one of the measures for monitoring the exploitation of one's public authority. However, the enforcement of this law is without precedent and poses difficulties for the individuals and agencies responsible. The author studies constitutional law and related laws concerning the asset and liability declaration of a person holding a political office in the Kingdom of Thailand. In addition, the author conducts a comparative study of these laws and their enforcement. The thesis also includes a study of the problems and difficulties involved in the interpretation and the enforcement of Section 295 of the BE 2540 (1997) Constitution of the Kingdom of Thailand vis a vis to persons holding public positions in Thailand. The study was conducted as documentary research, which focuses on an analysis of the verdicts of the Constitution Court.

The results of the study are as follows.

1. According to Section 295, the phrase "a person holding a political position" is applicable to a person whose term of political office has ended, with the period of accountability dating from the day he or she leaves the office. The term "intent", either an intent not to submit an account of assets and liabilities; an intent to submit a false account; or an intent to conceal facts concerning the person's assets and liabilities, is to be interpreted generically as an intention of a person making and submitting the accounts. The person either has or does not have the knowledge of the existence of the assets and the liabilities. The person does not have to have a specific intent to achieve an untoward gain, an intent to exploit his or her authority for an untoward gain, or an intent to conceal the facts about the assets acquired through corruption and an abuse of authority.
2. The National Counter Corruption Commission (NCCC) is not subject to any other laws concerning the period of prescription, since it is enforcing constitutional law and other laws pertaining to it. The thesis also includes a study of the authority of the NCCC and the Constitution Court. It is found that the NCCC is an independent agency according to the Constitution with

semi-judicial authority and its ruling under Section 295 is to be considered final at the fact-finding level.

3. The authority of the Constitutional Court should be executed at the legal level because the fact finding process has already been conducted and a ruling has been made by the NCCC.

A recommendation is made in this thesis for an amendment of Section 295 of the BE. 2540 (1997) Constitution of the Kingdom of Thailand which specifically defines the terms “a person holding a public position” and states a statute of limitation in an investigation into the deeds of a person charged with a violation of this law. Also to be amended is the authority of the NCCC in the consideration and the ruling at the factual level of such unlawful acts. The NCCC should be equated to a primary court. This amendment will make clear the demarcation of the authority of the NCCC and the Constitution Court. The former is authorized by law to rule at the factual level while the latter is authorized to rule at the legal level. This amendment, it is proposed, will expedite the process and procedure in the prosecution of a violation of the law requiring a declaration of an account showing particulars of asset and liability of a person holding a public position.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมืองการปกครองของไทยได้แพร่ระบาดออกไปอย่างกว้างขวางจนกล่าวกันว่าไม่มีธุรกิจใดที่จะทำกำไรมหาศาลได้เท่ากับธุรกิจการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองจึงเป็นมะเร็งร้ายต่อประเทศชาติอย่างใหญ่หลวงและเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ และบั่นทอนระบบการเมืองการปกครองและความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยมาโดยตลอด ก่อนที่ประเทศไทยจะทำการปฏิรูปทางการเมืองนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเข้าไปยับยั้งภัยของการคอร์รัปชันดังกล่าว

“แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียวคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหาโดยตลอดอย่างน้อย 2 ประการ คือการพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัด กลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐาน (“ใบเสร็จ”) ที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลยเป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไปยังคงอ้างความไม่มีหลักฐาน ทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ประการหนึ่ง และในการไม่ไว้วางใจนั้น มีการกล่าวหาว่าทุจริตและคนส่วนใหญ่คัดค้านตาม แต่รัฐบาลก็ยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่มี การพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไป และคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทินโดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมือง และการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายออกจากกัน”<sup>1</sup>

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงแสวงหามาตรการทางกฎหมายมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐส่วนที่ 1 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อที่จะป้องปรามและปราบปรามปัญหาการคอร์รัปชันดังกล่าวและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายเดิมให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเพราะบทบัญญัติ

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย.

แห่งกฎหมายเดิมมีความบกพร่องอยู่หลายประการกล่าวคือ (1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งสำคัญๆ ซึ่งรวมถึงข้าราชการการเมือง อันได้แก่ รัฐมนตรีด้วย ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในขณะรับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง โดยจะมีการเปิดซองแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ต่อเมื่อผู้ยื่นบัญชีพ้นจากตำแหน่ง (2) พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา การเปิดผนึกซองหรือ เปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้นำหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้ไปบัญญัติไว้ในหมวด 10 ส่วนที่ 1 มาตรา 291-296 และได้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ยื่นมาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบังคับดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดเรื่องของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินไว้ในหมวด 3 ซึ่งได้แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่ 1 และการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่ 2 ซึ่งสาระสำคัญและรายละเอียดก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั่นเอง กล่าวคือ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าทรัพย์สินจะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของผู้ยื่นหรือไม่ ซึ่งผู้ยื่นจะต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบเป็นสำเนาเอกสารหลักฐานความมืออยู่จริง และหลักฐานเสียภาษีด้วย ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาการยื่นไว้ว่าให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่งนั้น และภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งนั้น และหลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้ว 1 ปีด้วย นอกจากนี้สำหรับบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ยังต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบอีกด้วย

จะเห็นว่าวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวนั้นมีประเด็นน่าสนใจอันเป็นจุดแตกต่างจากกฎหมายเดิมคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และพระราชบัญญัติการแสวงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือ<sup>2</sup>

(1) การยื่นบัญชีรายการแสวงทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เหมือนกันทั้งหมดแตกต่างกันจากเดิมซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งใดจะยื่นต่อใครนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

(2) ตามกฎหมายเก่า ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ให้ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว

(3) บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว นั้น ถือเป็นความลับทุกตำแหน่ง แต่ตามกฎหมายใหม่นั้น ได้กำหนดให้เปิดเผยต่อสาธารณชนสำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ส่วนสำหรับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ นั้น มิให้เปิดเผย แต่ก็สามารถเปิดเผยได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีหรือวินิจฉัยของศาลและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) โทษของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายเดิมนั้นเป็นโทษทางอาญาเท่านั้น ส่วนโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ เป็นโทษทางการเมืองด้วย กล่าวคือ ให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี

แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 295 จะได้บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณีและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวก็น่าจะมีความ

<sup>2</sup> กล้า สมุทรวนิช. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาคดีตามมาตรา 295 (กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ)” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่ม 7, ปีที่ 3.



ชัดเจนเพียงพอตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแล้วแต่เมื่อนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้จริงในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ามีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยและตีความอยู่ห้าประการคือ

1) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีปัญหาที่จะต้องศึกษาว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 จะใช้บังคับเข้ากับบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก่อนตรวจพบได้หรือไม่ เพราะถือว่า มาตราในการตรวจสอบทรัพย์สินจะควบคู่อยู่กับการดำรงตำแหน่งแต่ละครั้งหรือมีผลอยู่ตลอดไป แม้จะพ้นตำแหน่งไปแล้วก็ตามเมื่อตรวจพบบุคคลนั้นจะถูกห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมือง เป็น เวลา 5 ปี

2) ปัญหาที่ว่า การห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองตามบทบัญญัติมาตรา 295 ดังกล่าวนับแต่เมื่อใด เพราะมาตรา 295 บัญญัติเพียงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณีและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง จึงมีปัญหาว่า การห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดที่จะต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว หรือนับแต่วันที่บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือนับในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า มีการกระทำดังกล่าว

3) มีปัญหาที่จะต้องศึกษาว่าคำว่า ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ดังกล่าวคำว่า “จงใจ” ในที่นี้มีความหมายอย่างไร เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่า การไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ ผู้นั้นกระทำไปโดยจงใจหรือไม่

4) ปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องศึกษาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนบุคคลที่ต้องด้วยกรณีตามมาตรา 295 ภายในกำหนดระยะเวลาใดเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งและการที่ไม่กำหนดระยะเวลาไว้ให้ชัดแจ้งดังกล่าวจะทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจมากมายโดยไม่จำกัดหรือไม่และไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกร้องหรือไม่เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะตรวจสอบเมื่อใดก็ได้ไม่ว่ากรณีที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 295 จะล่วงเลยไปเป็นเวลานานนับสิบปีแล้วก็ตาม และอำนาจของ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 นั้น มีแค่ไหนเพียงไร บทบัญญัติในมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญและ

มาตรา 34 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับใช้คำตรงกันคือ “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งน่าจะตีความได้ว่าเป็นเรื่องที่ศาลจะทำการไต่สวนและวินิจฉัยโดยไม่ต้องมี ป.ป.ช. อีก อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ ยุติลงเมื่อ ป.ป.ช. ปิดสำนวนและเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นบรรดาพยานหลักฐานที่ ป.ป.ช. แสวงหาและรวบรวมมาได้ก็น่าจะนับถึงวันที่ ป.ป.ช. ปิดสำนวนและเสนอเรื่องมาที่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นจะให้โอกาส ป.ป.ช. หาพยานหลักฐานเพิ่มเติมมาอีกแล้วส่งศาลเพื่อนำมาฟังเป็นโทษกับผู้ถูกร้องนั้นจะได้หรือไม่ ซึ่งนายณกฤษ เศวตฉันทน์ ให้ความเห็นปัญหาดังกล่าวว่า<sup>3</sup> ไม่น่าจะทำได้อีก ทั้งการให้การในชั้นศาลของพยาน ป.ป.ช. ก็ไม่น่าจะมี และถึงมีก็ไม่น่าจะรับฟังได้โดยศาล เพราะไม่มีกฎหมายใดมารองรับความเห็นที่ว่า ให้ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งในคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 และนอกจากนั้นยังเป็นการขัดกับตัวบทที่ค่อนข้างชัดเจนในมาตรา 295 นั้นเอง และขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ด้วย นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญมาตรา 301 อีกมาตราหนึ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนมากขึ้นได้ว่าในกรณีใดคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจเพียงใด โดยที่ในอนุมาตราต่าง ๆ ของ มาตรา 301 นั้น ให้อำนาจ ป.ป.ช. ไว้แตกต่างกัน โดยในอนุมาตรา (4) นั้นมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดย ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัย ดังเช่นในอนุมาตราอื่น

5) มีปัญหาสำคัญที่จะต้องศึกษาว่าบทบาทหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 295 ดังกล่าวนั้น มีความสัมพันธ์กันในลักษณะใดซึ่งศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ให้ความเห็นว่า<sup>4</sup> บทบาทของ ป.ป.ช. นั้นมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ที่สามารถวินิจฉัยได้ในชั้นต้น และถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญมาก่อนแล้ว และขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ซึ่งคดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดก่อน ก็มีเพียงข้อพิพาทตามมาตรา 295 นี้เท่านั้น คำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ต้องมีผลเป็นคำชี้ขาดในระดับหนึ่ง อำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญโดยหลักการจึงต้องเป็นไปในทำนองเดียวกับศาลอุทธรณ์ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่เป็น

<sup>3</sup> ณกฤษ เศวตฉันทน์. “ปัญหาข้อกฎหมายสำคัญในคดีหุ้นของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*. เล่ม 8, ปีที่ 3. พฤษภาคม - สิงหาคม 2544, หน้า 93-94

<sup>4</sup> คณิต ฒ นคร. “ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน (1)”. *มติชนรายวัน*. 23 มีนาคม 2544, หน้า 6

“ ศาลพิจารณาคดีพิพากษาเฉพาะข้อกฎหมาย ” (Review Court) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในหลักการต้องเป็น “ศาลพิจารณาคดีเฉพาะข้อกฎหมาย” (Review Court) ป.ป.ช. ก็ย่อมไม่ใช่อัยการแต่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยชี้ขาดของ ป.ป.ช. จึงมีผลในทางกฎหมายในทำนองเดียวกับคำพิพากษาของศาล<sup>5</sup>

จึงเป็นปัญหาที่จะต้องศึกษาว่าบทบาทหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญควรจะเป็นเช่นใดศาลรัฐธรรมนูญยังควรที่จะพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงกรณีตามมาตรา 295 อยู่ต่อไปหรือไม่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมีปัญหาข้อกฎหมายสำคัญเพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีความชัดเจนและเพี้ยนนำมาใช้ได้ไม่นานและผู้ถูกร้องในการพิจารณาคดีตามมาตรา 295 ก็ได้ยกขึ้นต่อสู้ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอยู่เสมอสมควรที่จะศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าวเนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมาทำการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงย่อมจะทำให้กระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญมีความล่าช้าออกไปอีกเพราะจะต้องมีการสืบพยานเพื่อรับฟังพยาน หลักฐานของทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะทำให้ความน่าเชื่อถือของ ป.ป.ช. อ่อนลงซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาดังกล่าวจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อที่จะได้นำความรู้ความเข้าใจที่ได้จากการศึกษานำมาปรับปรุงแก้ไขและขจัดข้อขัดข้องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปทางการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังเป็นเรื่องใหม่ของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ผู้บังคับใช้กฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

<sup>5</sup> ทัศนิต วัฒนคร. “ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน (2)” . มติชนรายวัน. 24 มีนาคม 2544, หน้า 6

1. เพื่อการศึกษาถึงบทบาทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง

2. เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบการยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยกับต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการใช้และการตีความมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะทำการศึกษาถึงแนวความคิดในการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และศึกษาวิเคราะห์บทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติดังกล่าว โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีพัฒนาการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมายาวนานกว่าประเทศไทย และอาจนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยได้

### 4. สมมติฐานของการวิจัย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295 ว่าด้วยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองยังไม่มีความชัดเจนก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้คือ

1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีความหมายเพียงใด
2. เงื่อนไขการนับวันพ้นตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
3. อำนาจของ ป.ป.ช. ในการสอบสวนและวินิจฉัย
4. อำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

## 5. วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คำว่าบทกฎหมาย คำรา วารสาร บทความ รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนา ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลสถิติ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 10/2543, 11/2543, 12/2543, 23/2543, 27/2543, 28/2543, 31/2543, 5/2544, 19/2544 และ 20/2544 ตามมาตรา 295 ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยมาแล้ว เพื่อนำมาประมวลเปรียบเทียบ วิเคราะห์ และสรุปผล

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในทางการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาในทางกฎหมายของการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง
3. ผลของการศึกษาอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### แนวความคิดการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองในประเทศไทย

การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเกิดขึ้นและมีมาช้านานและอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในยุคที่ประเทศมีการพัฒนาในด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและในช่วงภาวะเศรษฐกิจมีความเจริญรุ่งเรืองผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองก็จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบาย การอนุญาต อนุมัติโครงการต่าง ๆ ซึ่งแต่ละโครงการมีมูลค่าเป็นพันล้านบาท บางโครงการมีมูลค่านับหมื่นล้านบาท จึงเป็นช่องทางให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้โดยง่าย

ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมาจึงมีความพยายามที่จะควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองโดยมาตรการต่างๆ เพื่อขจัดการทุจริตคอร์รัปชัน มาตรการดังกล่าวมีทั้งมาตรการทางการเมืองและมาตรการทางกฎหมาย

#### 2.1 การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองในประเทศไทย

มาตรการในการควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบ่งได้ 2 กรณี คือ การควบคุมในทางการเมือง และการควบคุมโดยกระบวนการทางกฎหมาย

##### 2.1.1 การควบคุมในทางการเมือง

ได้แก่การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และสมาชิกแห่งสภาที่ ผู้ดำรงตำแหน่งลงมติถอดถอน

ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับระบบรัฐสภาไว้ว่า ระบบรัฐสภาในสมัยแรก จะประกอบด้วยอำนาจสองขั้ว อำนาจแต่ละขั้วมีที่มาแตกต่างกัน และ

ต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิชาการเรียกระบบนี้ว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะเป็นบุคคลของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและเข้ามาบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์ (ที่เรียกกันว่ารัฐบาลของพระมหากษัตริย์) และจะมีสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ราษฎรเลือกตั้ง เข้ามาควบคุมดูแลและให้ความเห็นชอบแก่พระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากร หรือ ตรากฎหมายที่จะใช้บังคับกับราษฎร ฯลฯ ดังนั้น องค์กรทั้งสองฝ่ายจึงต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ต่อมาในระยะหลัง ระบบรัฐสภาดังกล่าวได้เปลี่ยนมาเป็นระบบรัฐสภาแบบมีข้าอำนาจเพียงข้าเดียว ซึ่งนักวิชาการเรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว ระบบนี้เกิดขึ้นเพราะการวิวัฒนาการที่สืบเนื่องมาจากอำนาจของพระมหากษัตริย์ในอดีตได้ลดลงและพระมหากษัตริย์ได้ยินยอมแต่งตั้งให้บุคคลที่ได้รับความยินยอมจากสภามาเป็นรัฐมนตรีของพระองค์ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี (ของพระองค์) กับสภา จนกระทั่งกลายเป็นหลักการที่ยอมรับกันว่า พรรคการเมืองใด หรือกลุ่มพรรคการเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาพรรคการเมืองนั้นหรือกลุ่มพรรคการเมืองนั้นก็เข้ามาเป็นรัฐบาลและบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้อำนาจในการบริหารของคณะรัฐมนตรี และอำนาจในรัฐสภาจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลเดียวกัน และไม่มีการควบคุมกัน (ตามความเป็นจริง de facto)<sup>1</sup> ซึ่งส่งผลให้โอกาสที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากไม่ไว้วางใจในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีปกติ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติเช่นนี้ การกำหนดมาตรการอื่นในการตรวจสอบควบคุมการกระทำของรัฐบาล ที่แม้มิได้มุ่งผลไปที่การล้มล้างรัฐบาลโดยวิธีทางของรัฐธรรมนูญ แต่ก็มุ่งประสงค์ที่จะกระตุ้นเตือนให้สาธารณชนได้รับทราบและให้รัฐบาลตระหนักถึงความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินของตน ก็นับได้ว่าเป็นมาตรการเสริมที่สำคัญในกระบวนการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลที่จำเป็นต้องสร้างขึ้น<sup>2</sup> การตั้งกระทู้ถามจึงมีความสำคัญต่อการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี รวมทั้งมาตรการในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เพราะหากรัฐมนตรีคนใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ก็พ้นจากตำแหน่งหรือหากนายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจและไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน สำหรับมาตรการที่กำหนดให้สมาชิกแห่งสภาที่ผู้ดำรงตำแหน่งลงมติดลอดอนได้นั้น มาตรการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาจนถึง

<sup>1</sup> อมร จันทรมบูรณ. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ม.ป.ป., หน้า 23

<sup>2</sup> สุรพล นิติไกรพจน์. **ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย ( สวก. ), 2538. หน้า 32

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรการควบคุมมิให้สมาชิกแห่งสภาต่างๆ ประพฤติตนเสื่อมเสียและเสียหายต่อเกียรติแห่งสภาที่ตนดำรงความเป็นสมาชิกอยู่ มาตรการทางการเมืองทั้งสามประการดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1.1.1 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นมาตรการควบคุมในทางการเมืองประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ได้บัญญัติไว้เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำมาตรการตั้งกระทู้ถาม ดังกล่าวตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี

ในอดีตที่ผ่านมาในสังคมการเมืองไทย การรับรองให้มีการตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภาในลักษณะที่ให้ความสำคัญเท่าเทียมกันกับการตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร นั้น มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยที่ใช้บังคับมาก่อนหน้านี้หลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 57 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 192 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 157 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136 การเปลี่ยนแปลงหลักการในการตอบกระทู้ถามเสียใหม่ให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรใน ราชกิจจานุเบกษา เป็นหลักและตอบกระทู้ถามด้วยวาจาเป็นข้อยกเว้น ที่จะกระทำได้เฉพาะเมื่อเป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน หรือเป็นกระทู้ที่ประธานสภาวินิจฉัยให้ตอบในที่ประชุมก็เพิ่งเริ่มต้นเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 149 วรรคสอง<sup>3</sup> นี้เอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติในเรื่องการ ตั้งกระทู้ถามไว้ใน มาตรา 183<sup>4</sup> ซึ่งตามมาตรา 183 เป็นกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่ รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับ ความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน แสดงว่ากรณีนี้ รัฐมนตรีจะปฏิเสธการตอบกระทู้ถาม จะต้องเข้าใจเงื่อนไขสองประการดังกล่าวและบุคคลที่จะให้ความเห็นว่ากระทู้ถามเรื่องดังกล่าวเกี่ยวกับ ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินคือคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบใน

<sup>3</sup> สุรพล นิติไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม. หน้า 68

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 183 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน



สิ่งนั้นๆ สำหรับมาตรา 184<sup>5</sup> เป็นเรื่องการถามและตอบกระทู้เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นกระทู้ถามสด<sup>6</sup>

เหตุที่เรียกว่ากระทู้ถามสดเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประสงค์จะตั้งกระทู้ถาม นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามในเรื่องใดโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น โดยนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารแผ่นดินไม่ทราบคำถามล่วงหน้ามาก่อน ทราบกว้างๆ ในเรื่องที่จะถามเท่านั้น และการถามในการตอบกระทู้สดดังกล่าวให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้ตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องและไม่เกิน 3 ครั้งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การตั้งกระทู้ถามสดตามมาตรา 184 นี้ เป็นมาตรการควบคุมทางการเมืองที่เพิ่งนำมาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การตั้งกระทู้ถาม ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกระทู้ตามมาตรา 183 หรือ กระทู้สดตามมาตรา 184 จึงเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดีอีกวิธีการหนึ่ง

#### 2.1.1.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาบริหารงานอยู่ได้โดยความไว้วางใจของสภา ดังนั้นในกรณีที่สภาไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีนั้นต้องออกไป จากการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีโดยการให้ ส.ส.เสนอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้เป็นวิธีการควบคุมการทำงานของ คณะรัฐมนตรีอีกวิธีหนึ่ง แต่เป็นการควบคุมการทำงานของรัฐบาลที่ได้ผลดีที่สุด โดยผลที่จะเกิดขึ้น เมื่อมีการเปิดอภิปรายแล้วมีการลงมติก็น่าคิดที่ลงนั้นปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิก

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 184 การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็น ปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่ม ประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้อง ระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร

<sup>6</sup> คณิต บุญสุวรรณ: **รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541. หน้า 255

สิ่งนั้นๆ สำหรับมาตรา 184<sup>5</sup> เป็นเรื่องการถามและตอบกระทู้เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นกระทู้ถามสด<sup>6</sup>

เหตุที่เรียกว่ากระทู้ถามสดเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประสงค์จะตั้งกระทู้ถาม นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามในเรื่องใดโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น โดยนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารแผ่นดินไม่ทราบคำถามล่วงหน้ามาก่อน ทราบกว้างๆ ในเรื่องที่จะถามเท่านั้น และการถามในการตอบกระทู้สดดังกล่าวให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้ตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องและไม่เกิน 3 ครั้งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การตั้งกระทู้ถามสดตามมาตรา 184 นี้ เป็นมาตรการควบคุมทางการเมืองที่เพิ่งนำมาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การตั้งกระทู้ถาม ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกระทู้ตามมาตรา 183 หรือ กระทู้สดตามมาตรา 184 จึงเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดีอีกวิธีการหนึ่ง

#### 2.1.1.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาบริหารงานอยู่ได้โดยความไว้วางใจของสภา ดังนั้นวันใดสภาไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีนั้นต้องออกไป จากการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีโดยการให้ ส.ส.เสนอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้เป็นวิธีการควบคุมการทำงานของ คณะรัฐมนตรีอีกวิธีหนึ่ง แต่เป็นการควบคุมการทำงานของรัฐบาลที่ได้ผลดีที่สุด โดยผลที่จะเกิดขึ้น เมื่อมีการเปิดอภิปรายแล้วมีการลงมติก็น่าคิดที่ลงนั้นปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิก

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 184 การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็น ปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่ม ประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้อง ระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร

<sup>6</sup> คณิศ บุญสุวรรณ: **รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541. หน้า 255

สภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งหรือแม้จะลงมติไว้วางใจก็อาจมีผลกระทบที่ตามมาคือ ต้องมีการปรับคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจลาออกจากตำแหน่ง<sup>7</sup>

ซึ่งในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทำการทุจริตหรือส่อไปในทางทุจริตอาจเป็นเหตุให้ฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งหากสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็จะมีผล ทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรืออาจจะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็น รายบุคคลเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งก็ได้ ซึ่งการควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองดังกล่าวเป็นวิธีการควบคุมในทางการเมือง

แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการตรวจสอบควบคุมในทางการเมืองโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้นหากไม่นับรวมการลาออกของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 โดยลาออกก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 แม้การลาออกดังกล่าวจะเกิดจากผลของการถูกยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแต่ก็ยังคงมิได้มีการอภิปรายและยังมิได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นต้นมายังไม่ปรากฏมีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนไหนคนใดแพ้มติในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะว่าจะแนบเสียงฝ่ายรัฐบาลจะมีเสียงข้างมากและพรรคร่วมรัฐบาลก็จะลงคะแนนเสียงให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีของตนจนได้เสียงข้างมากในการลงมติไม่ไว้วางใจ ถึงแม้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลจะเป็นฝ่ายชนะเสมอไปก็ตามแต่ญัตติการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อการเมืองไม่น้อย เช่น ในสมัย รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องลาออกก่อน ที่สภาจะอภิปราย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในปัญหา สปก. 4 - 01 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2538 ต้องยุบสภาก่อนลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในปัญหานายกรัฐมนตรีขาดความรู้ความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน และร่วมกับพรรคพวกแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบทำให้ประเทศชาติเสียหายซึ่งส่งผลให้นายบรรหารต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539

<sup>7</sup> มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร :

### 2.1.1.3 สมาชิกแห่งสภาที่ผู้ดำรงตำแหน่งสังกัดอยู่ลงมติถอดถอน

การถอดถอนสมาชิกรัฐสภาโดยสมาชิกสภาด้วยกันเองรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย ได้มีบทบัญญัติดังกล่าวมาตั้งแต่ฉบับปี 2475 หากสมาชิกแห่งสภากระทำการให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งขอให้สภาที่ตนสังกัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติเพิ่มเหตุที่อาจขอให้พ้นจากตำแหน่งเพิ่มเติมอีก 2 เหตุ คือ มีเหตุการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจะใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา กับกรณีที่มีความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องในประมวลกฎหมายอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภา ควบคุมกันเองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 98 ว่า

“ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้ มติของวุฒิสภา หรือ สภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา”

การควบคุมด้วยมาตรการดังกล่าว เป็นมาตรการควบคุมกันเองของสมาชิกแต่ละสภา ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ามีการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นผลสำเร็จเนื่องจากการลงมติถอดถอนจะต้องมีคะแนนเสียงในการวินิจฉัยไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในแต่ละสภาจึงยังไม่เคยมีผู้ใดถูกถอดถอนโดยกระบวนการนี้เลยทั้งๆ ที่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่ละครั้งมีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีทุจริตอย่างรุนแรงก็ตาม<sup>๑</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในหมวด 10 ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่งตั้งแต่มาตรา 303 – 307 โดยมาตรา 303 ได้บัญญัติถึงตำแหน่งที่จะถูกถอดถอนได้คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี

<sup>๑</sup> กิตติพงษ์ ทองบุญ. “ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ... โดยได้ระบุนิติบุคคลถอนไว้ในมาตรา 304 โดยบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน สำหรับสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา 305 เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการณั้้นถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 306 ซึ่งมาตรา 306 บัญญัติไว้ว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานตามมาตรา 305 ดังกล่าวแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของ วุฒิสภา ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี มติของวุฒิสภานี้ให้เป็นที่สุด ซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะแตกต่างจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เพราะให้อำนาจการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ที่วุฒิสภาโดยให้ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและทำความเข้าใจเพื่อให้วุฒิสภาลงมติ

### 2.1.2 การควบคุมโดยกระบวนการทางกฎหมาย

การควบคุมโดยกระบวนการทางการเมืองตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นมาตรการทางการเมืองซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกมาตรการดังกล่าวใช้บังคับ ก็เพียงมีผลให้พ้นตำแหน่งไปเท่านั้นหากบุคคลผู้นั้นกระทำการทุจริตก็จะไม่ได้รับผลกระทบต่อทรัพย์สินเงินทองที่

ได้กระทำการทุจริตมานานแต่อย่างใดและไม่ต้องรับโทษในทางอาญา หากมีเพียงมาตรการในทาง การเมืองเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะยับยั้งหรือป้องปรามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบได้ ดังนั้นมาตรการในการควบคุมการทุจริต โดยกระบวนการทางกฎหมายจึงมีความจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งมาตรการในการควบคุม โดยกระบวนการทางกฎหมายได้แก่ การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบโดย คณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิม และการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งแต่ละมาตรการดังกล่าวมีรายละเอียดความเป็นมาที่ได้จากการ ศึกษา ดังนี้

### 2.1.2.1 การควบคุมการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หาก การปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือเรียกรับสินบน ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ก็ตามก็จะต้องมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวล กฎหมายอาญามาตรา 147-166

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญามักไม่ค่อยได้ผลเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจาก<sup>9</sup>

1. เนื่องจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะ ไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้องหรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้คิดด้วยกันทั้งสิ้น
2. กระบวนการยุติธรรมในทางอาญาการพิสูจน์ความผิดเป็นหน้าที่ของโจทก์โดยต้อง นำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยต้องยกประ โยชน์ แห่งความสงสัยให้จำเลย จึงมักจะขาดพยานหลักฐานที่แจ้งชัดพอจะเอาผิดผู้กระทำ ได้
3. การเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทำได้ยาก เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักมี อิทธิพลสูง
4. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่รับทรัพย์สินน้ำใจหรือกินตามน้ำไม่มีบทบัญญัติ ในประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้เป็นความผิด

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.

การใช้กระบวนการทางอาญาในกรณีปกติไม่อาจนำมาใช้ป้องกันหรือปราบปราม การทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.1.2.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภายื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อประธานวุฒิสภา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามแบบแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ประธานแต่ละสภา ประกาศกำหนดโดยให้ยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ หรือภายในระยะเวลาที่ ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด แล้วแต่กรณีขยายให้แต่ต้องไม่เกิน หกสิบวัน<sup>10</sup>

การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวัน ที่ยื่น โดยใส่ซองปิดผนึกและลงลายมือชื่อของผู้ยื่นกำกับไว้บนรอยผนึกของซอง เมื่อประธาน วุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับซองที่ยื่นก็จะลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและเก็บ รักษาไว้ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี การเปิดผนึกซองหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากประธานและเป็นไปตามระเบียบที่ประธานแต่ละสภากำหนด โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี<sup>11</sup> พระราชบัญญัตินี้ได้มีบทกำหนดเอาไว้ว่า หากสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงท ทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่ง หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>12</sup>

<sup>10</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พ.ศ. 2539

<sup>11</sup> มาตรา 4 มาตรา 7 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539

<sup>12</sup> มาตรา 8 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พ.ศ. 2539

### 2.1.2.3 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป.

รัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวได้รับผลดีจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งมาจนถึงปัจจุบันอย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่ายังไม่เคยปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดต้องถูกกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร้ายวณผิดปกติแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีช่องโหว่และจุดอ่อนอยู่หลายประการ เพราะไม่อาจดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ยังได้ชื่อว่าเป็นกลไกหนึ่งที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการกระทำการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง

### 2.1.2.4 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานใหม่ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 297 – 302 โดยมาตรา 301 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดังนี้

1. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 305 กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 303 ได้ถูกบุคคลตามมาตรา 304 ร้องขอให้ถอดถอนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรร้ายวณผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย เพื่อให้วุฒิสภากลอดถอนออกจากตำแหน่ง

2. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญา สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่มีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 308



3. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ ยื่นไว้ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. ประธาน ป.ป.ช. จะลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีและเอกสารของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หาก ป.ป.ช. ตรวจสอบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบก็ จะเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง

หาก ป.ป.ช. ตรวจสอบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายวผิดปกติ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็น ของแผ่นดินต่อไป และหากได้รับคำร้องขอตามมาตรา 304 ก็จะทำให้การใต้สวนทำรายงานและ ความเห็นเพื่อให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 305

ตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2540 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจมากขึ้นและกว้างขวางกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการ ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ในระดับสูงได้เป็นอย่างดี

## 2.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ไว้ว่า<sup>13</sup> การพยายามปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้วยกระบวนการพิเศษเริ่มมีแนวความ

<sup>13</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.

คิดมาตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการ และพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร้ายวผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ร้ายวขึ้นโดยทางที่ชอบอาจถูก พนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน อนึ่งกฎหมายฉบับหลังนี้ใช้ กับข้าราชการการเมืองด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลใช้เพียงปีเศษเท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 5 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญก็คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ ทั้งยังสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นด้วย ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุม สอบสวนผู้ต้องสงสัยอย่างกว้างขวางเป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นเป็นคณะกรรมการใน ฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้ดำเนินการได้ผลดีพอสมควร จึงมีการตรา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร ดังจะเห็น ได้ว่ายังไม่เคยปรากฏ ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองใดต้องถูกกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่า เป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร้ายวผิดปกติอย่างใด ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุ หลายประการ แต่ที่สำคัญคือ

ประการแรก ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะหน่วยตรวจสอบควบคุมการทุจริต ประพฤติมิชอบ และร้ายวผิดปกตินั้น ก็ยังอยู่ ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ คัดเลือกประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและบุคคล ดังกล่าวมีวาระสั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้การกำหนดระยะเวลาไว้สั้นและให้ได้รับแต่งตั้งใหม่ได้เช่นนี้ ย่อมมีผลโดยตรงต่อ

การดำเนินงานของคณะกรรมการ ทำให้ต้อง “เกรงใจ” ผู้เสนอแต่งตั้งตน และไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบทุจริตจริงจัง เพราะอาจกลัวว่า เมื่อตนพ้นตำแหน่งก็จะถูกผู้ที่ถูกตรวจสอบหาทางกลั่นแกล้งได้ นอกจากนี้ยังให้ประธานและกรรมการพ้นตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาได้ โดยไม่ได้กำหนดเหตุที่ให้พ้นตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเองก็ขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงสุด ผู้บังคับบัญชาสำนักงานก็อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งเลขานุการ ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ไม่มีผลทำให้เลขานุการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารที่สำคัญก็คือ การกำหนดให้เลขานุการดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่จะมีการขยายเวลาออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งนั้น ยิ่งเห็นได้ชัดว่าอาจทำให้เลขานุการขาดอิสระในการทำงานได้

แม้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. ที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ก็มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระจากส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่เช่นกัน

ดังนั้น เมื่อต้องพิจารณาว่า ข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้ทุจริตแล้ว ยังไม่เคยปรากฏคณะกรรมการ ป.ป.ป. เคยมีมติว่าบุคคลดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติอย่างไร

**ประการที่สอง** กระบวนการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อย และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีต่างกันมาก ผลสุดท้ายก็คือ กระบวนการที่ใช้สอบสวนนี้ไม่สามารถเอาตัวข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ สายสัมพันธ์ และบารมีมากกว่ากระบวนการธรรมดาตามปกติจะค้นพบความผิดได้

**ประการที่สาม** กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการเอง ก็มีช่องว่างอยู่หลายประการ อาทิ จะสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่พ้นตำแหน่งเกิน 1 ปีมิได้ นอกจากนี้ มาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินได้ประการหนึ่ง และไม่มีบทบัญญัติให้ต้องตรวจสอบบัญชีดังกล่าว ขณะยื่นกับขณะพ้นตำแหน่งทุกกรณีไปเหมือนในบางประเทศ ตรงกันข้ามกลับถือว่าบัญชีดังกล่าวเป็นความลับจน

กว่าจะมี “ พหุติการณ ” ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาเรื่องเรียนว่า ผู้นั้น ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าพหุติการณ หรือข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลเสียก่อน จึงจะดำเนินการเปิดรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินได้ และเมื่อสืบสวนแล้วผู้ที่ไม่อาจชี้แจงได้ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบคณะกรรมการต้องลงคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ร่ำรวยผิดปกติโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงจึงไม่เคยปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้จริง

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 เพื่อให้ทำการศึกษาพิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบรวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้เสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยในระบบการตรวจสอบการทุจริต ประพหุติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ไว้ว่า<sup>14</sup> ในเบื้องต้นจะต้องบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพหุติมิชอบในวงราชการไว้ใน รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การได้มาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง แต่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการครอบงำของการเมืองของพรรคการเมือง และคณะบุคคลดังกล่าวนี้จะต้องมีความอิสระในการดำเนินการในทำนองคล้ายคลึงกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็ควรจำกัดเฉพาะการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ส่วนการประพหุติมิชอบธรรมดาไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดังกล่าวควรจะมีวาระยาวพอสมควร เช่น 9 ปี ใกล้เคียงกับตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อได้รับตำแหน่งแล้วจะได้รับการแต่งตั้งอีกไม่ได้เพื่อประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ดังกล่าว จะต้องปรับปรุงวิธีพิจารณา ได้สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้เหมาะสมกับสถานะของบุคคล และสภาพของเรื่องซึ่งถูกได้สวน อาทิ ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง ก็ต้องมีกระบวนการได้สวนความผิดแตกต่างจากข้าราชการระดับล่าง วิธีพิจารณาในการได้สวนการทุจริต หรือการร่ำรวยผิดปกติก็ต้องแตกต่างกันทั้งนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์การหักล้างข้อกล่าวหาอันได้ นอกจากนั้น จะต้องปรับปรุงให้หน่วยธุรการของ ป.ป.ป. คือ สำนักงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภาพึงงบประมาณเป็นของตนเอง มีบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หน่วยราชการที่เป็นอิสระนี้

<sup>14</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 40 - 42

มีตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศสและหลายประเทศ และควรจะเป็นหลักการที่ใช้สำหรับหน่วยธุรการขององค์กรตรวจสอบทุกองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาและความเกรงกลัวอำนาจบังคับบัญชาของบุคคลซึ่งตนจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบและควบคุม

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จะเป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดการทุจริตและร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการประจำทุกตำแหน่ง แต่สำหรับข้าราชการการเมืองนั้นจะต้องใช้วิธีพิจารณาแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้ามีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ การกล่าวหาที่นั้นอาจทำโดยสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภาหรือประชาชนโดยมีหลักฐานเบื้องต้น เมื่อได้กล่าวหาแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทำสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในตัวเอง จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรชี้ขาดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยเปิดเผย เว้นแต่จะต้องด้วยข้อยกเว้น องค์กรชี้ขาดในกรณีนี้นักการเมืองถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบจะต้องแยกตามประเภทของคดี กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการขอให้พ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องทำสำนวนสรุปข้อเท็จจริง เบื้องต้นส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย แต่ถ้าเป็นกรณีการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และดำเนินคดีอาญาจะต้องมีองค์กรชี้ขาดเป็นพิเศษตั้งขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเป็นเฉพาะกรณีองค์กรชี้ขาดนี้อาจเรียกว่า “ ตุลาการอาญา ” ( ศาลอาญาระดับสูงสำหรับพิจารณาความผิดนักการเมือง ) ซึ่งมีที่มาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น ประกอบด้วยคณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินคดีจำนวนหนึ่ง อาทิ ประกอบด้วยบุคคล 15 คน 2 ในสามส่วนของศาลอาญาระดับสูงนี้ได้รับการแต่งตั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา อีกหนึ่งในสามส่วนของศาลอาญาระดับสูงนี้จะได้รับการแต่งตั้งมาจากสมาชิกของสภาซึ่งไม่ได้ถูกกล่าวหาในครั้งนั้น เช่น ถ้ารัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาหนึ่งในสามที่ประกอบเป็นศาลอาญาระดับสูงจะต้องถูกแต่งตั้งมาจากสมาชิกวุฒิสภา ผู้พิพากษาอาญาระดับสูง 15 นาย จะต้องพิจารณาสำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำเสนอ และวินิจฉัยโดยผู้พิพากษาทุกคนจะต้องเขียนคำพิพากษาของตนเอง และ คำพิพากษาที่เขียนให้ระบุเหตุผลในแต่ละฉบับของผู้พิพากษาทั้ง 15 คนนั้น ซึ่งจะต้องพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจโดยสาธารณชนต่อไป

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นความสำคัญของสภาพปัญหาที่จะต้อง มี บทบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยเลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้<sup>15</sup>

<sup>15</sup> มนตรี กุปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 . กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2542 , หน้า 461- 462

“ มาตรา 10/1/1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย ”

ซึ่งร่างของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างที่เลขานุการเสนอแต่ได้สลับหัวข้อ (3) และ (4) ในวรรคแรกของมาตรานี้และเพิ่มข้อความว่า “และสมาชิกสภาท้องถิ่น” ในวรรคแรก (6) ดึงถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ครอบคลุมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นบางประเภท ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นมากในทางปฏิบัติ เช่น ในกรณีของสมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่ว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ในหมวดที่ 10 ส่วนที่ 1 มาตรา 291-296 ซึ่งมีสาระสำคัญและรายละเอียดที่จะต้องทำการศึกษาเป็นลำดับไปดังนี้

### 2.2.1 ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สิน

บทบัญญัติของมาตรา 291 กำหนดตัวบุคคลที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยบัญญัติว่า

“ มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (1) นายกรัฐมนตรี

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

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาโดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกันไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

จากบทบัญญัติมาตรา 291ดังกล่าวจึงได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น เช่น เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี เป็นต้น ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 (1) – (5) นั้น ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งใน (6) นั้น จะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อเมื่อมีการตรากฎหมายออกมากำหนดว่าให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นตำแหน่งใดบ้างที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อนึ่ง กรณีผู้ดำรงตำแหน่งใน (6) นี้มีข้อน่าคิดว่าถ้าจะมีกฎหมายออกมากำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อ ป.ป.ช. จะทำได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีอยู่หลายหมื่นคน ไม่ว่าจะในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้มีการให้ความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีให้ครอบคลุมถึงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (3) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น ๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง คือ

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (4) อัยการสูงสุด
- (5) กรรมการการเลือกตั้ง
- (6) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (7) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (8) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (9) รองประธานศาลฎีกา
- (10) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (11) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- (12) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา
- (13) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
- (14) รองอัยการสูงสุด
- (15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งหมายความถึงผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

ทั้งนี้ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของบุคคลตาม (1) (4) (9) (12) (13) (14) และ (15) จะต้องยื่นต่อเมื่อผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น



## 2.2.2 บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่นต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวและต้องยื่นพร้อมด้วยเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินรวมตลอดถึงสำเนาแบบแสดงรายการเสียภาษีที่ผ่านมาด้วย โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย

เหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยื่นสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาด้วยก็เพื่อที่จะตรวจสอบว่ามีการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาถูกต้องหรือไม่

## 2.2.3 กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

บทบัญญัติของมาตรา 292 กำหนดระยะเวลาที่ต้องยื่นโดยบัญญัติว่า

“มาตรา 292 บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 291 ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เป็นกรณเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(2) ในกรณีที่เป็นกรณพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(3) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 291 ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภา ท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

จากบทบัญญัติมาตรา 292 ดังกล่าวกำหนดเวลาที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นจะต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(1) กรณีที่เป็นกรณเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง

(2) กรณีที่เป็นกรณพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งและถ้าผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 1 ปีด้วย

(3) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตายการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งหลังพ้นจากตำแหน่งแล้ว 1 ปี ก็เพราะว่าตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจในทางบริหารอันมีโอกาสทุจริตคอร์รัปชันได้สูงโดยอาจจะมีการตกลงให้ทรัพย์สินเงินทองกันหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว รัฐธรรมนูญจึงหาทางป้องกันเอาไว้ก่อน

#### 2.2.4 การตรวจสอบและเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

บทบัญญัติของมาตรา 293 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการที่ประธาน ป.ป.ช. มอบหมายลงลายมือชื่อกำกับไว้ การเปิดเผย และการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยบัญญัติว่า

“ มาตรา 293 เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นประธานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมายลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและอาจมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว”

บทบัญญัติของมาตรา 294 กำหนดการตรวจสอบกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือตาย และการดำเนินคดีในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติโดยบัญญัติว่า

“ มาตรา 294 ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นแล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ รายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 305 วรรคห้า มาใช้บังคับอนุโลม”

ตามบทบัญญัติมาตรา 293 ดังกล่าวเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. แล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นประธานกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้าเพื่อป้องกันการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบที่ยื่นไว้ต่อ ป.ป.ช. เฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดที่จะต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน และจะได้คอยจับตาดูการทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด

ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและ ป.ป.ช. ได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

อนึ่ง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ มาตรการนี้จะป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินใช้วิธีแจ้งทรัพย์สินไว้มากกว่าที่มีอยู่จริงเพื่อว่าตอนพ้นจากตำแหน่งมีทรัพย์สินเพิ่มสูงขึ้นก็ไม่ถือว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

นอกจากนั้น กรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ป.ป.ช. จะต้องทำการตรวจสอบความ

เปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา

กรณีที่น่าปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

#### 2.2.5 สภาพบังคับของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีโดยมีข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยไม่มีสภาพบังคับ ย่อมจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดสภาพบังคับไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด

(1) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

(2) จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความ

อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี

บทบัญญัติของมาตรา 295 กำหนดผลของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบโดยบัญญัติไว้ว่า

“ มาตรา 295 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญ

หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่น ตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดแล้วแต่กรณีและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

### 2.2.6 การเสนอเรื่องของ ป.ป.ช. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 295

มาตรา 295 วรรคสองบัญญัติว่าเมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป... อำนวยการเสนอ เรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นหลังจากการตรวจสอบตาม มาตรา 293 วรรคสาม และมีกรณีตามมาตรา 295 การตรวจสอบตามมาตรา 293 วรรคสาม ป.ป.ช. มีอำนาจตามมาตรา 301 (4) ซึ่งระบุให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และ มาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ การตรวจสอบตามมาตรา 293 วรรค 3 รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ให้ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบภายในกำหนดอายุความเท่าใดเพียงแต่ กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช.ประชุมคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็วเท่านั้น และเมื่อพบกรณีมาตรา 295 ก็ต้องเสนอเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

### 2.2.7 การพิจารณาและวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องตามมาตรา 295 วรรคสองจะอยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ส่วนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกรณีตามมาตรา 295 ดังกล่าวนี้นี้ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างไร มาตรา 295 เพียงแต่บัญญัติว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญจะออกนั่ง พิธีการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนอกเหนือจากการให้ผู้ร้องและผู้ถูกร้องส่งเอกสารชี้แจงแล้ว

การเริ่มคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องเป็นคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย พร้อมรายการเอกสาร และเอกสารหลักฐานประกอบตลอดจนรายการความเห็นตามสำนวนที่ร้องมา ซึ่งเป็นหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งความเห็นและรายงานของ

คณะทำงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะแจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบเพื่อยื่นคำชี้แจงภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือ จากนั้นศาลจะกำหนดวันที่จะออกนัยพิจารณารับฟังข้อเท็จจริง โดยจะแจ้งให้ผู้ร้องและผู้ถูกร้องทราบก่อนกำหนดเวลานั้น 15 วัน

ในกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะออกนัยพิจารณาเพื่อฟังคำแถลงของผู้ร้องและผู้ถูกร้องในเกือบทุกคดีโดยศาลได้ให้โอกาสในการต่อสู้เพื่อแก้ต่างหรือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้อย่างเต็มที่ทั้งฝ่ายผู้ร้องและฝ่ายผู้ถูกร้อง โดยศาลจะยินยอมให้เบิกความและส่งเอกสารหลักฐานได้อย่างเต็มที่ตลอดระยะเวลาการพิจารณา เท่าที่ผู้ร้องและผู้ถูกร้องประสงค์ โดยไม่มีการสั่งคนำสืบ หรือห้ามนำสืบ แม้ศาลจะมีอำนาจดังกล่าวตามข้อ 22 ก็ตาม อย่างไรก็ตามหากในการแถลงของพยานไม่อยู่ในประเด็น ศาลอาจจะเตือนให้แถลงกลับเข้าอยู่ในประเด็นได้ ซึ่งทั้งสองฝ่ายสามารถนำพยานมาชี้แจงในศาลได้โดยแจ้งให้ศาลทราบล่วงหน้า แต่ไม่ต้องทำบัญชีระบุพยานเช่นในวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการนี้หากคู่ความจะขอคัดให้พยานชี้แจงเนื่องจากข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วก็สามารถจะกระทำได้<sup>16</sup>

ระบบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญใช้ระบบไต่สวนและมีอำนาจพิจารณาทั้งปัญหาข้อกฎหมายและในปัญหาข้อเท็จจริง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาศึกษาต่อไปว่าศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาและวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงซ้ำกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบและเสนอเรื่องหรือไม่ เพราะ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่นใดไม่มีอำนาจแทรกแซงหรือครอบงำได้ การพิจารณาลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. น่าจะเป็นหลักประกันพื้นฐานและยุติธรรมสำหรับผู้ถูกร้องอยู่แล้ว

<sup>16</sup> กล่าว สมุทรวณิช. "ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาคดีตามมาตรา 295".

### บทที่ 3

#### การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองในต่างประเทศ

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย ได้นำแบบอย่างมาจากต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส แต่การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกา และอังกฤษนั้นมีพัฒนาการที่ยาวนานเนื่องจากทั้งสี่ประเทศดังกล่าวเป็นประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านาน ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและเป็นประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐมายาวนานควบคู่มากับการปกครองระบบประชาธิปไตย

การสร้างความปลอดภัยทางการเมืองเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบเพราะการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบเสรีทุนนิยมเงินเข้ามามีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ทางการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง การใช้จ่ายเงินในการรณรงค์ทางการเมืองเป็นจำนวนมากจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถอนทุนคืน

การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงเป็นวิธีการป้องกันและป้องปรามอีกวิธีการหนึ่ง ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาแนวความคิดที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงเห็นว่าการศึกษาลักษณะการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ที่จะทำให้ทราบได้ว่าประเทศดังกล่าวใครมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หลักเกณฑ์การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีรายละเอียดอย่างไร และกรณีให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามจะมีสภาพบังคับอย่างไร เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่ใช้ในประเทศไทยกับประเทศดังกล่าวเพื่อนำความรู้ที่ได้รับมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาหลักการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยให้เหมาะสมกับวัฒนธรรม

ทางการเมืองและวิถีชีวิตของคนไทยและเพื่อบรรลุดุสิตประสงค์สุดท้ายคือป้องกันการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

### 3.1 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศฝรั่งเศส

#### 3.1.1 ระบบการปกครอง

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และมีฐานะเป็นผู้นำของประเทศ โดยประธานาธิบดี ได้รับการเลือกตั้งทางตรงจากประชาชน ในระบบการออกเสียงสองรอบ ในรอบสองจะเป็นการแข่งขันระหว่างผู้ได้คะแนนสูงสุด 2 คนในรอบแรก มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 7 ปี ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองแต่อย่างใด แต่จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติไปตามหน้าที่ในกรณีที่ทรยศต่อชาติอย่างร้ายแรง และหากประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ว่าเพราะเหตุใดก็ตาม ให้ประธานวุฒิสภากำหนดให้ประธานาธิบดีชั่วคราวแทนไปก่อน จนกว่าประธานาธิบดีจะกลับมาปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่

ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศส จะมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และรับผิดชอบในการบริหารต่อรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด สำหรับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น จะไม่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ในคราวเดียวกัน

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบรูปแบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่ง เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้ให้คำอธิบาย ระบบสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาของฝรั่งเศสไว้ ดังนี้คือ<sup>1</sup>

ก. สภาผู้แทนราษฎร (l'Assemblée Nationale) หรือ สภาล่าง (la Chambre basse) มาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่าสมาชิกของสภานี้ได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน เมื่อใจในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งมีดังนี้

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส ก่อนปี ค.ศ. 1983 บุคคลที่แปลงสัญชาติเป็นฝรั่งเศสที่จะสมัครรับเลือกตั้งจะต้องแปลงสัญชาติมาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ปัจจุบันนี้กฎดังกล่าวได้ยกเลิกไปแล้ว

<sup>1</sup> เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : สยามศิลป์การพิมพ์, 2543, หน้า 57- 60



2. จะต้องมีอายุตั้งแต่ 23 ปีเป็นต้นไป

3. ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การเกณฑ์ทหาร หมายความว่า ได้รับราชการทหารโดยการเกณฑ์ทหารมาก่อนและรวมถึงผู้ที่ได้รับการยกเว้นจากการเกณฑ์ทหารด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงผู้ที่เป็นทหารตลอดชีพด้วย

4. นอกจากนี้ยังต้องเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ดังนั้นบุคคลที่ถูกตัดสิทธิไม่ให้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี จำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอยู่กับอัตราส่วนของประชากรการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งโดยตรงตามเสียงข้างมากเป็นรายคนแบบสองรอบ (le scrutin majoritaire uninominal à deux tours)

ข. วุฒิสภา หรือ สภาสูง ตามมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า วุฒิสภาได้รับเลือกโดยทางอ้อม (le suffrage universel indirect) และตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรวมถึงประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ เจื่อนใจของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสภานั้นใช้เจื่อนใจเดียวกับผู้ที่มีสิทธิรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นแต่ในเรื่องอายุจะต้องมีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไปและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 9 ปี โดยมีการสับเปลี่ยนจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี สำหรับการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบ 2 รอบในเคอปรัดเดอมองที่มีสิทธิเลือกวุฒิสมาชิกได้น้อยกว่า 5 คน และระบบตามสัดส่วน โดยการแบ่งเศษคะแนนที่เหลือแบบ la plus forte moyenne ในเคอปรัดเดอมองที่มีสิทธิเลือกวุฒิสมาชิกได้ 5 คนหรือมากกว่า

ค. ระบบสภาคู่ที่ไม่เท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อวุฒิสภาและในทางกลับกันไม่มีอำนาจในการยุบวุฒิสภา อีกประการหนึ่งก็คือ วุฒิสภามีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย สังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญได้พยายามสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างสองสภา กล่าวคือ อำนาจในการเสนอกฎหมายในมาตรา 39

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิก่อนในการที่จะพิจารณาเห็นชอบหรือไม่ในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตาม มาตรา 47 และแต่ละสภาก็มีระยะเวลาที่กำหนดที่จะลงมติรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภามีกำหนดระยะเวลา 40 วันนับแต่วันที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวในวาระแรกและสำหรับวุฒิสภามีกำหนดระยะเวลา 20 วันหลังจากได้มีการรับร่างนั้นเข้าสู่วาระพิจารณา ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายอื่นนั้นทั้งสองสภาจะต้องลงมติเห็นชอบต้องกันทุกข้อกระทงความ และถ้าเกิดกรณีที่ทั้งสองสภามีความเห็นที่แตกต่างกันในร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล และหลังจากแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไปถึงสองครั้งติดต่อกัน หรือในกรณีทีแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียวและรัฐบาลได้ประกาศว่ามีกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้น ในกรณีดังกล่าวนายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้มีคณะกรรมการมารีการร่วมกันของทั้งสองสภา

(la commission mixte paritaire) ทำหน้าที่เสนอทบทบัญญัติที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับกันได้และโดยสมมติฐานแล้วหลังจากมีการพิจารณาครั้งที่ 3 จากแต่ละสภาแล้ว รัฐบาลสามารถร้องขอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาขั้นนบทบบัญญัติดังกล่าวเป็นครั้งสุดท้ายบทบัญญัติดังกล่าวนำมาใช้แก่การลงมติเห็นหรือไม่เห็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า ได้เน้นถึงความเป็นสูงสุดตามจารีตในระบอบรัฐสภาของสภาล่าง ยกเว้นแต่กรณีที่เป็นบทบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย อย่างไรก็ตามวุฒิสภาก็ยังทรงซึ่งอำนาจอันแท้จริงที่ในการเป็นสภาที่ช่วยกลั่นกรองอีกครั้ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอื่นๆ นั้น วุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 89) การแต่งตั้งศาลอาญาชั้นสูง (มาตรา 67) การกล่าวหาว่าประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ (มาตรา 68) การขยายระยะเวลาการใช้กฏอัยการศึก (มาตรา 36)

นอกจากนี้ ประธานวุฒิสภาเป็นบุคคลที่สำคัญเป็นที่สองรองจากประธานาธิบดี และทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีชั่วคราวไปก่อนจนกว่าประธานาธิบดีจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะได้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งและนอกจากนี้ยังมีฐานะที่เท่าเทียมกันกับประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะกรณีที่สามารถให้คำปรึกษาและการแต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญวุฒิสภาภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 ดังกล่าวนี้อาจถือว่าเป็นสภาที่สองในรูปแบบสภาคู่ในปัจจุบัน

**สภาพปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน**

ในประเทศฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 การกระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่นได้รับการพิจารณาในปี 1982 หลังจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมโดยผู้ควบคุมมาเป็นเวลานานถึงสองศตวรรษ มีความต้องการเพิ่มขึ้นในเรื่องเงินสนับสนุนเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งในระดับประเทศ โดยเฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดีผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ใช้จ่ายเงินมากกว่า 20 เท่าของเงินที่ได้รับจากที่ทางการเมืองมอบให้ เงินจำนวนนี้เป็นไปไม่ได้เลยที่จะได้มาจากพรรคการเมืองเท่านั้น และเงินนั้นอาจได้รับมาโดยฉิคกฎหมายจากบริษัทต่างๆ<sup>2</sup> เงินได้เข้ามาบิบบบาททางการเมืองมากทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนไม่มีความเท่า

<sup>2</sup> Jean Massot. Money And Politics Fighting Corruption in France." เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องประสบการณ์ต่างประเทศในการปฏิรูปการเมือง จัดโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ. มีนาคม 2540 .P.4. อ้างในกิตติพงษ์ ทองปุย. "การแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง". หน้า 138.

เทียมกันทำให้แข่งขันกันใช้เงินเพราะเกรงว่าจะป็นฝ่ายแพ้การเลือกตั้ง ทำให้สิ้นเปลือง และที่สำคัญ เป็นเหตุให้เกิดการคอร์รัปชัน การป้องกันการคอร์รัปชันโดยนำพัฒนาการของหลักการเงินในทาง การเมืองมาใช้โดยมีความมุ่งเน้นไปที่การบรรลุดังการทำให้โปร่งใสมากที่สุด การควบคุมการเงิน ของกิจการทางการเมืองจึงเป็นเรื่องจำเป็น ในการประชุมของคณะกรรมการกฎหมายจริยธรรม ในการปกครอง ครั้งที่ 9 ปี ค.ศ. 1987 จึงเห็นควรให้มีการควบคุมการเงินในกิจการทางการเมือง ประกอบกับมีข่าวการคอร์รัปชันที่เกี่ยวเนื่องกับการเมืองหลายกรณีในระบายนั้น ทำให้มีการเร่งออก กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 และ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ว่า ด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Loi organique n 88 -226, 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)<sup>3</sup> เพื่อรักษาชื่อเสียงในทาง การเมืองให้คนทั่วไปเห็นว่ารัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ต้องการให้มีหลักศีลธรรมในการ หาเสียงเลือกตั้ง<sup>4</sup> ต่อมาเห็นกันว่ามาตรการนั้นยังไม่เพียงพอ สมควรกำหนดจำนวนขั้นสูงของ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและทำให้กระบวนการบริจาคเงินให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความโปร่งใส ยิ่งขึ้น จึงได้มีกฎหมายฉบับที่ 90 -55 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990 ว่าด้วยการจำกัดค่าใช้จ่าย ในการหาเสียงเลือกตั้งและการให้ความกระจ่างทางการเงินของกิจกรรมทางการเมือง (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques)<sup>5</sup> การแข่งขันทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสใน ประวัติศาสตร์เป็นการต่อสู้กันในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองและบุคคลที่เข้าสู่การเมืองมีอุดมการณ์ ที่เสถียรเพื่อประเทศชาติ แต่เมื่อประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาเศรษฐกิจเข้าสู่ประเทศทุนนิยมสมบูรณ์ แบบ การต่อสู้ทางการเมืองนอกจากจะใช้อุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศแล้ว เงินเป็น ปัจจัยชี้ขาดที่สำคัญประการหนึ่งในการที่จะรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการ เลือกตั้งแต่ละครั้งนักการเมืองจึงใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากจนเป็นที่ครหาของประชาชนว่า นักการเมืองเหล่านี้ได้รับเงินมาจากที่ใด หรือนำเงินมาจากไหนและในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ได้

<sup>3</sup> Pierre Avril. "Regulation of Political Finance in France." Comparative Political Finance Among the Democracies. Herbert E. Alexander and Rei Shiratori edition. Oxford : Westview Press, 1994, p. 86. อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์. **ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2543, หน้า 122

<sup>4</sup> Jean Chariot and Monica Chariot. "France," Electioneering : A Comparative Study of Continuity and Change. Oxford : Clarendon Press, 1992, p. 152. อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์. **ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2534, หน้า 122

<sup>5</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์. **ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง**. หน้า 122 - 123

แสวงหาประโยชน์ที่มีขอบหรือไม่ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงเป็นมาตรการที่จะสร้างความโปร่งใสทางการเมืองและทำให้ปราศจากข้อครหาดังกล่าว

### 3.1.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองทุกระดับต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ลงไปจนถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง (Region departement Commune)

1) หลักเกณฑ์ที่ใช้กับประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี การสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ผู้สมัครจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินของตนซึ่งจะรวมสินสมรส และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยกต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le conseil Constitutionnel) ด้วย ไม่เช่นนั้นจะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์ และจะต้องยื่นอีกครั้งเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระหรือต้องออกจากตำแหน่ง ซึ่งการยื่นเมื่อครบวาระหรือต้องออกจากตำแหน่งจะมีการนำลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย (กฎหมายฉบับที่ 62-1292 วันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988) <sup>6</sup> บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำการเปิดของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งและทำการพิมพ์เผยแพร่บัญชีดังกล่าวในรัฐกิจจานุเบกษา พร้อมกับการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

2) หลักเกณฑ์ที่ใช้กับสมาชิกวุฒิสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ตามมาตรา L.O.135-1 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินซึ่งจะรวมถึงสินสมรสและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้ด้วย ยื่นต่อสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนเข้ารับตำแหน่ง หลังจากนั้นจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินอีกเมื่อครบวาระดำรงตำแหน่งหรือยุบสภาหรือเมื่อการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงเพราะเหตุอื่น สำนักงานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่ยื่น โดยเปรียบเทียบกับว่ามี

<sup>6</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. หน้า 130 -131

อะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง และเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและจัดทำรายงานลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ ผิดปกติ ” หรือไม่ซึ่งจะมีผลต่อการรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมา และอาจมีการดำเนินการทางกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิดแต่ตัวเนื้อหาของบัญชีทรัพย์สินจะไม่มีเปิดเผย และผู้ที่มีสิทธิจะดูได้คือ (1) ผู้ที่ยื่นทรัพย์สิน (2) ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย และ (3) ศาล (มาตรา L.O. 135-2 ประมวลกฎหมายเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988) อย่างไรก็ตาม ต่อมา ปี ค.ศ. 1995 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ให้คณะกรรมการความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Commission pour la transparence financière de la vie politique) เป็นผู้รับและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และดำเนินการต่างๆแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ (กฎหมาย ฉบับที่ 88-227 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95-126 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995) ซึ่งเป็นคณะบุคคลภายนอกที่เป็นกลางประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับอาวุโส การตรวจสอบจึงมีความโปร่งใสเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่ง<sup>7</sup>

สมาชิกสภาผู้ใดละเว้น ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็จะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

3) หลักเกณฑ์ที่ใช้กับคณะรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งกิตติพงษ์ ทองปุย ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า<sup>8</sup>

รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม 1988 เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 ถึง มาตรา 5 ของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรี และของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งไว้ดังนี้

(1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองขึ้นประกอบด้วย รองประธานศาลปกครองเป็นประธาน ประธานศาลฎีกา และประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการ หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด และหัวหน้าหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 3 รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1988 แก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 96-5 ลงวันที่ 4 มกราคม ค.ศ.1999)

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. หน้า 129-130

<sup>8</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย. “การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”. 141

อะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง และเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและจัดทำรายงานลงพิมพ์ ในรัฐกิจจานุเบกษาว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ ผิดปกติ ” หรือไม่ว่าจะมีผลต่อการรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมา และอาจมีการดำเนินการทางกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิดแต่ตัวเนื้อหาของบัญชีทรัพย์สินจะไม่มีเปิดเผย และผู้ที่มีสิทธิจะดูได้คือ (1) ผู้ที่ยื่นทรัพย์สิน (2) ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย และ (3) ศาล (มาตรา L.O. 135-2 ประมวลกฎหมายเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988) อย่างไรก็ตาม ต่อมา ปี ค.ศ. 1995 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ให้คณะกรรมการความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Commission pour la transparence financière de la vie politique) เป็นผู้รับและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และดำเนินการต่างๆแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ (กฎหมาย ฉบับที่ 88-227 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95-126 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995) ซึ่งเป็นคณะบุคคลภายนอกที่เป็นกลางประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับอาวุโส การตรวจสอบจึงมีความโปร่งใสเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่ง<sup>7</sup>

สมาชิกสภาผู้ใดละเว้นไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็จะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

3) หลักเกณฑ์ที่ใช้กับคณะรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งกิตติพงษ์ ทองปุย ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า<sup>8</sup>

รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม 1988 เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินในการเงินในวงการเมือง ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 ถึง มาตรา 5 ของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรี และของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งไว้ดังนี้

(1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองขึ้นประกอบด้วย รองประธานศาลปกครองเป็นประธาน ประธานศาลฎีกา และประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการ หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาล ปกครองสูงสุด และหัวหน้าหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 3 รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1988 แก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 96-5 ลงวันที่ 4 มกราคม ค.ศ.1999)

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. หน้า 129-130

<sup>8</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย. “การแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”. 141

(2) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่ง และภายใน 15 วันหลังวันพ้นจากตำแหน่ง

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นบางตำแหน่ง เช่น ประธานสภาท้องถิ่น หรือฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ก็จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่งและในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ บุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือน ก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือน ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติส่วนกรณีลาออก ถูกให้ออก หรือเกิดการยุบสภาที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังวันพ้นจากตำแหน่ง

(4) การไม่ปฏิบัติตามรัฐบัญญัติฉบับนี้ เฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี หากเป็นกรณีของคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร

(5) หลักเกณฑ์ในเรื่องการเก็บรักษาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้เป็นความลับ และห้ามมิให้นำไปเปิดเผย เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี นำมาใช้ในกรณีนี้ด้วย

### 3.1.3 สภาพบังคับ

ประธานาธิบดี และผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์หรือแบบพิธีแห่งการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หากไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์ สำหรับสมาชิกรัฐสภาผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและหากคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองตรวจสอบพิจารณาและจัดทำรายงานลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ ผิดปกติ ” จะมีผลต่อการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมาและอาจถูกดำเนินคดีทางกฎหมายด้วยหากเป็นการกระทำความผิด หากคณะรัฐมนตรีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรส่วนผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองระดับท้องถิ่นการไม่ดำเนินการดังกล่าวถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี

### 3.2 การยื่นบัญชีแสดงรายทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

#### 3.2.1 ระบบการปกครอง

ประเทศเยอรมันมีการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งเน้นความเป็นตัวของตัวเองของมลรัฐต่างๆ ระบบสหพันธรัฐของเยอรมันมีลักษณะสำคัญซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กล่าวคือ โครงสร้างของสหพันธรัฐเป็นโครงสร้าง 2 ระดับ ประกอบด้วย สหพันธ์ (Bund) และมลรัฐ (Länder) โดยที่สหพันธ์มีฐานะเป็นรัฐอำนาจเหนือ (Oberstaat) ซึ่งเชื่อมโยงเข้ากับมลรัฐต่างๆ แล้ว รวมกันเป็นสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญจะกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายขึ้นมา 2 วงจรด้วยกัน กล่าวคือ ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสหพันธ์ กับ มลรัฐต่างๆ และระหว่างมลรัฐต่างๆ ด้วยกันเอง<sup>9</sup>

ประเทศเยอรมัน มีประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยประธานาธิบดีจะได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมของสหพันธ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ที่ประชุมแห่งสหพันธ์ซึ่งทำหน้าที่ในการเลือกประธานาธิบดีนี้ เป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีเท่านั้น ซึ่งในการเลือกตั้งประธานาธิบดี จะไม่มีการอภิปรายในการเลือกตั้งดังกล่าวนี้แต่อย่างใด และประธานาธิบดีไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล การบริหารประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ลงคะแนนเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก นายกรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับรัฐมนตรี ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี

ฝ่ายนิติบัญญัติของเยอรมัน ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาผู้แทนมลรัฐ โดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งทุก 4 ปี และให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งจนกว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน ส่วน สภาผู้แทนมลรัฐ (Bundesrat) ได้รับการเลือกตั้งจากตัวแทนที่มลรัฐแต่ละแห่งเลือกตั้งเพื่อเข้าเป็นสมาชิกสภา โดยจะมีจำนวนขึ้นต่อมลรัฐละ 3 คน มลรัฐใดประชากรเกิน 2 ล้านคนจะมีได้ 4 คน หากประชากรเกิน 6 ล้านคนจะมีได้ 5 คน และหากเกิน 7 ล้านคนจะมีได้ 6 คน

<sup>9</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2535, หน้า 174



### สภาพปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นประเทศแรกที่น่าระบบการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการรับและการจ่ายของพรรคการเมืองมาใช้โดยได้กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยถึงที่มาของรายรับรายจ่ายของตนต่อสาธารณชน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทราบถึงกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมือง นอกจากนี้แล้วเพื่อเป็นการป้องกันมิให้นักการเมืองหาช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือมิฉะนั้นก็อาจจะนำเอาเงินส่วนตัวไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก่อให้เกิดปัญหาความได้เปรียบและความไม่เสมอภาคในทางการเมืองระหว่างนักการเมืองด้วยกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการที่ทำอยู่ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ควบคู่กับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประเภทกับจำนวนรายได้ เมื่อจำนวนรายได้ขั้นต่ำที่กำหนดไว้มีจำนวน สูงขึ้น<sup>10</sup>

#### 3.2.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ดังนี้

##### 1) ผู้มีหน้าที่ยื่น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องยื่นตามหลักเกณฑ์ ในการปฏิบัติและการวางตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์ ลงวันที่ 18 ธันวาคม 1986 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 a แห่งกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>11</sup>

<sup>10</sup> สมโภช ช่างจันทร์. "กฎหมายแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร". วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2542, หน้า 12-13.

<sup>11</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. "การแจ้งบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน". เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.....สภาผู้แทนราษฎร. 2538. (จัดสำเนา) หน้า 1

## 2) หลักเกณฑ์ในการยื่น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการแสดงข้อเท็จจริงดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ทราบถึง การประกอบอาชีพ ตลอดจน การประกอบกิจการอื่นใดทางธุรกิจ ซึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปฏิบัติงานของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยพิจารณาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างของการประกอบอาชีพนั้น เมื่อก่อนและภายหลังที่ได้รับมอบหน้าที่ และรวมถึงกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพใน ระหว่างที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่<sup>12</sup>

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่แสดงถึงประเภทและจำนวนของรายได้เมื่อจำนวน รายได้ขั้นต่ำที่กำหนดไว้มีจำนวนสูงขึ้น

“จำนวนรายได้ขั้นต่ำที่กำหนดไว้” ดังกล่าวนี้นี้หมายถึง จำนวนเงินรายได้เบื้องต้น ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดไว้เป็นเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกคน เพื่อนำมาใช้เป็นฐานในการกำหนดหน้าที่แสดงประเภทและจำนวนรายได้ของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในปัจจุบันประธานสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดจำนวนรายได้ขั้นต่ำไว้เป็น จำนวน 5,000 มาร์คต่อเดือน (105,000 บาท)<sup>13</sup> หรือ 90,000 มาร์คต่อปี<sup>14</sup> (1,890,000 บาท)

(3) รายงานของเงินบริจาคที่ได้รับ เมื่อจำนวนเงินบริจาคมดังกล่าวเกินกว่าจำนวนเงิน ตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้

(4) กรณีที่เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องแจ้งข้อเท็จจริง ดังนี้<sup>15</sup>

- กรณีประกอบอาชีพ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพครั้งเดียวกันหรือหลายครั้ง ก็ให้ แสดงการประกอบอาชีพครั้งหลังสุด

- หน้าที่การงานในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษาฝ่ายกำกับดูแลที่ปรึกษาบริหาร ฝ่ายให้ คำปรึกษาแนะนำขององค์กรหรือสถาบันตามกฎหมายมหาชน

- หน้าที่การงานในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษาฝ่ายกำกับดูแล ที่ปรึกษาฝ่ายทรัพย์สิน ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง หรือหลังจากพ้นจากตำแหน่ง

(5) ในระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ต้องแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้<sup>16</sup>

<sup>12</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. การแจ้งบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน.

<sup>13</sup> อัตราแลกเปลี่ยนอ้างอิง ณ วันที่ 5 มีนาคม 2542 1 มาร์คเท่ากับ 21 บาทไทย

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3

- การประกอบอาชีพ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพไปจากเดิมที่เคยแจ้งไว้

- หน้าที่การงานในฐานะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายกำกับดูแล ที่ปรึกษาฝ่ายบริหาร ฝ่ายให้คำปรึกษาแนะนำของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

- หน้าที่การงานในฐานะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายกำกับดูแล ที่ปรึกษาฝ่ายบริหาร ฝ่ายให้คำปรึกษาแนะนำขององค์กรหรือสถาบันตามกฎหมายมหาชน

- หน้าที่การงานในฐานะกรรมการของสมาคมหรือมูลนิธิ

- อำนวยการของสมาคมหรือองค์กรอื่นในลักษณะเดียวกัน

- สัญญาเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแนะนำ สัญญาตัวแทน หรือสัญญาเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึง แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์นี้ไม่นำมาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องรายงานเกี่ยวกับการประกอบอาชีพซึ่งตนมีสิทธิพิเศษ

- หน้าที่การงานซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำไป ในขณะที่ยังปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทนที่ได้มาเนื่องจากบทวิจารณ์การดำเนินงานด้านสาธารณะและการปาฐกถา

- ข้อตกลงมีส่วนร่วมในบริษัทเงินทุนหรือห้างหุ้นส่วน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำไปในระหว่างปฏิบัติหน้าที่

(6) ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการ หน้าที่การงาน และสัญญาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำไปในระหว่างปฏิบัติหน้าที่

แต่หน้าที่ ในการแสดงข้อเท็จจริงนี้ไม่คลุมถึงการแจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่สาม ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตามกฎหมายที่จะปฏิเสธหรือมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปิดบังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลที่สามนั้นได้

โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงให้แจ้งภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงนั้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนเรื่องการเปิดเผยนั้นไม่ได้เปิดเผยทั้งหมด แต่ขึ้นอยู่กับประเภทของข้อเท็จจริงที่ต้องแสดง เช่น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพ ตำแหน่งหน้าที่ทางการงาน โดยประกาศไว้ในสมุดทะเบียนของทางราชการ

<sup>16</sup> อัตราแลกเปลี่ยนอ้างอิง ณ วันที่ 5 มีนาคม 2542 1 มาร์คเท่ากับ 21 บาทไทย, หน้า 3-4

### 3.2.3 สภาพบังคับ

สภาพบังคับของการไม่ยื่น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

## 3.3 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศสหรัฐอเมริกา

### 3.3.1 ระบบการปกครอง

สหรัฐอเมริกาปกครองแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 50 มลรัฐ และเป็นประเทศที่นำระบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศได้อย่างมั่นคง และเหมาะสมกับสภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีพลเมืองหลายเชื้อชาติ หลากหลายทั้งภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งแนวทางการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าวได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากปรัชญาการเมืองของมองเตสกีเออร์ ที่ได้ให้แนวทางการแบ่งอำนาจในการปกครอง และการตรวจสอบ ตลอดจนการคานอำนาจซึ่งกันและกัน

สหรัฐอเมริกาได้แบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 อำนาจ โดยรองศาสตราจารย์ ดร. โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ ได้อธิบายถึง อำนาจทั้งสามดังกล่าวไว้โดยย่อดังนี้<sup>17</sup>

1. อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสองสภาคือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สภามชิควุฒิสภา (Senate) มีสมาชิก 100 คน เป็นตัวแทนจากมลรัฐละ 2 คน ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาตำแหน่งวาระละ 6 ปี และทุก 2 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่จำนวน 1 ใน 3 ของวุฒิสภา วุฒิสมาชิกจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาไม่ต่ำกว่า 9 ปี ส่วนสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจากแต่ละรัฐรวมแล้วมีจำนวนทั้งสิ้น 435 คน ดำรงตำแหน่งวาระคราวละ 2 ปี ผู้มีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และเป็นพลเมืองอเมริกันมาแล้วไม่ต่ำกว่า 7 ปี

2. ฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นประมุขของประเทศ ประธานาธิบดีสหรัฐจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ในสหรัฐอเมริกามาแล้วไม่ต่ำกว่า 14 ปี

<sup>17</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน, 2544, หน้า 110-

มีวาระการดำรงตำแหน่ง วาระละ 4 ปี แต่ไม่เกิน 2 วาระ หากประธานาธิบดีเสียชีวิตหรือลาออก หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจประธานาธิบดีได้ รองประธานาธิบดีจะเข้ารักษาการเป็นประธานาธิบดี และหากทั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธาณวุฒิสภา หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะเข้ารับตำแหน่งแทนตามลำดับ

3. ฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีและพิพากษาคดีต่างๆ โดยฝ่ายตุลาการของสหรัฐอเมริกาจะประกอบด้วยศาล 2 ระบบ คือ ศาลมลรัฐ ( State Court ) มีหน้าที่พิจารณาคัดสินคดีตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ส่วนศาลสหรัฐ ( United States Court ) มีหน้าที่ตัดสินและพิจารณาคดีที่มีการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายภายใต้การควบคุมของสหรัฐ รวมทั้งกฎหมายที่ได้บัญญัติจากฝ่ายนิติบัญญัติว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลทั้งสองระบบดังกล่าวประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยมีศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาเป็นศาลสูงสุดของประเทศ โดยมีประธานศาลฎีกา 1 คน และผู้พิพากษาอีก 8 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต เว้นแต่จะลาออก หรือถูกถอดถอน

**สภาพปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน**

สมาชิกวุฒิสภา เวนีย์ มอร์ส ได้เสนอญัตติในปี ค.ศ. 1946 เพื่อต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาส่งเอกสารประจำปีเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้แก่เลขาธิการวุฒิสภา เพราะมีปัญหาเกิดขึ้นในเรื่องของมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐ และสาธารณชนได้วิพากษ์วิจารณ์การรับเงินของสมาชิกสภาองเกรสในการกล่าวสุนทรพจน์ และกิจการอื่นๆ ที่เป็นรายได้เสริมของสมาชิก และมีการรับเงินและรางวัลจากองค์กรและกลุ่มต่างๆ ซึ่งน่าจะมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายและการจ่ายเงินดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับการลอบบี้เพื่อให้สมาชิกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาคนดังกล่าวจึงได้เสนอออกกฎหมายให้สมาชิกเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงิน แต่ก็ถูกวุฒิสภาปฏิเสธ ต่อมาใน ค.ศ. 1951 ประธานาธิบดีแฮร์รีทรูแมน ได้อภิปรายในสภาองเกรสสนับสนุนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาองเกรส ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เป็นรายปีแก่สาธารณชน กระทั่งในปี ค.ศ. 1958 สภาองเกรสได้อนุมัติหลักทั่วไปสำหรับการประพฤติปฏิบัติทางจรรยาบรรณของลูกจ้างของรัฐบาลรวมทั้งสมาชิกสภาองเกรสด้วย โดยมุ่งหมายให้เป็นแนวทางสำหรับความสำนึกของบุคคลเหล่านั้นแต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ในปี

ค.ศ. 1960 ได้มีปัญหเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาองเกรส จึงมีกระแสผลักดันให้สภาองเกรสดูแลความประพฤติของสมาชิกและลูกจ้าง คณะกรรมาธิการกฎเกณฑ์และการบริหารของวุฒิสภา (The Senate Rules and Administration Committee) จึงได้เสนอว่าวุฒิสภาควรจะยอมรับหลักเกณฑ์ที่จะให้เปิดเผยฐานะทางการเงินแก่สาธารณชน และต่อมาในปี ค.ศ. 1964 มีสมาชิกสภาองเกรสถูกกล่าวหาว่าใช้เงินทุนของสภาองเกรสไปในทางที่ผิดจึงได้มีการกำหนดให้สมาชิกเปิดเผยฐานะทางการเงิน ประจำปีของตนต่อ Comptroller General ของสหรัฐอเมริกาในเดือนพฤศจิกายนปี ค.ศ. 1970 ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และสาธารณชนได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตของฝ่ายบริหารและการกล่าวหาในความประพฤติที่ไร้จริยธรรมและผิดกฎหมายของสมาชิก สภาองเกรสจึงได้ผ่านกฎหมาย Ethics In Government Act of 1978 ประธานาธิบดีคาร์เตอร์ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1978 โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อรักษาและสนับสนุนความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปี ค.ศ. 1980 เกิดกรณีอื้อฉาว HUD และมีเรื่องอื้อฉาวของสมาชิกสภาองเกรสและสมาชิกวุฒิสภาในการประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประธานาธิบดี George Bush จึงได้ดำเนินการก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายจริยธรรมของสหรัฐและเป็นเหตุให้สภาองเกรสผ่านกฎหมาย Ethics Reform Act of 1989 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ทำการปฏิรูปรายได้ที่ได้รับจากภายนอก ของกำนัน และกฏว่าด้วยการเดินทาง และ (2) ก่อตั้งการจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐทุกองค์กร<sup>18</sup>

### 3.3.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า<sup>19</sup> ในกฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 (EGA) ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินภายใน 30 วันที่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่อย่างช้าต้อง

<sup>18</sup> Mark A. Adam, et al., "Ethics in Government," American Criminal Law Review 30 1993, P. 18

<sup>19</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. หน้า 90-91

ไม่ต่ำกว่า 7 วันก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครในปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย (2 U.S.C 701 (d)) ซึ่งการเป็นผู้สมัครนี้จะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือเมื่อคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้ง (principal campaign committee) ได้ยื่นรายการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมาย FECA มาตรา 434 (a) ซึ่งเป็นรายงานครึ่งปีภายในวันที่ 31 กรกฎาคม และ 31 มกราคม (มาตรา 707 ของ (a) EGA) กรณีจะสัมพันธ์กับกฎหมายควบคุมการเงินในการเลือกตั้ง (FECA) โดยถ้าผู้ใดได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ ก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที ซึ่งผู้สมัครจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้งภายใน 15 วัน นับแต่ตนมีสภาพเป็นผู้สมัครเพื่อควบคุมการรับหรือจ่ายเงินในการเลือกตั้ง (มาตรา 431 (2) และ 432 (e) ของ FECA) การรายงานทรัพย์สินของผู้สมัครจึงอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้ โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีนั้นๆ เรื่อยไป

รายงานทรัพย์สินของผู้สมัคร จะต้องเป็นไปตามรายการที่กำหนดในมาตรา 702 (b) ของ EGA โดยเน้นประเภทรายการตั้งแต่ 100 ดอลลาร์ขึ้นไป และระบุที่มาของคู่สัญญาที่ก่อให้เกิดรายได้ นั้นด้วย รายการทรัพย์สินจะรวมถึงทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย (มาตรา 702 (b) ของ EGA) ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต้องส่งรายงานทรัพย์สินไปยังเลขาธิการสภาของตน แล้วแต่กรณี รายงานทรัพย์สินนี้จะเก็บไว้เป็นเวลา 6 ปี โดยสาธารณชนสามารถของตรวจดูได้ (มาตรา 704 (a) และ (d))

### 1) ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประธานาธิบดี

รองประธานาธิบดี

สมาชิกสภาองเกรส

ซึ่งรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในสามตำแหน่งดังกล่าวด้วย (มาตรา 101 (f) ของ EGA) การเป็นผู้สมัครให้นับตั้งแต่เริ่มเสนอตนเป็นผู้สมัคร หรือถ้าผู้ใดได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ ก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที

### 2) บัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รายงานการแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงหลักฐานเต็มและสมบูรณ์ (full and complete) ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งกิตติพงศ์ ทองบุย ได้อธิบายถึงทรัพย์สินและรายการที่จะต้องแสดงไว้ดังนี้<sup>20</sup>

(1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ซึ่งประกอบด้วยเงินปันผล รายได้จากการทำงาน ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรที่ได้รับจากเงินทุนที่ได้รับในปีปฏิทินก่อนซึ่งมีจำนวนหรือมูลค่าเกิน 200 ดอลลาร์

แหล่งที่มา วันที่ และจำนวนของรางวัลทางวิชาชีพจากแหล่งใดก็ตามที่ได้รับในปีปฏิทินก่อน ซึ่งรวมมูลค่าได้ 200 ดอลลาร์ หรือมากกว่า ในกรณีที่มอบเงินได้แก่องค์กรการกุศล จะต้องแสดงเอกสารแก่หน่วยงานดูแลด้านจรรยาบรรณ (ethics office) พร้อมทั้งรายชื่อของผู้รับการจ่ายเงินนั้น วันที่ และจำนวนของการจ่ายเงินนั้น โดยเป็นความลับ (มาตรา 102 (a), (1) (A) และ (B) ของ EGA)

(2) ลักษณะของแหล่งที่มา รายละเอียดโดยย่อ และมูลค่าของของขวัญทั้งหมดโดยรวมแล้วมากกว่า 250 ดอลลาร์ ซึ่งได้รับจากแหล่งที่มาอื่นในปีปฏิทินก่อน เว้นแต่เป็นค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือการให้ความเพลิดเพลินซึ่งได้รับในลักษณะของการต้อนรับ

(3) ลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่ครอบครองในปีปฏิทินก่อนในการค้าหรือธุรกิจต่าง ๆ หรือสำหรับการลงทุนหรือการสร้างรายได้ ซึ่งมีมูลค่าต่ำกว่าตลาดเกิน 1,000 ดอลลาร์ (มาตรา 102 (a), (3) ของ EGA) ถ้ามูลค่าในปัจจุบันของผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์หรือผลประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนในอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ชัดเจนโดยไม่อาจประเมินค่าได้บุคคลนั้นอาจแสดงรายการ (1) วันที่ และราคาที่ซื้อ อสังหาริมทรัพย์ หรือ (2) มูลค่าประเมินของอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเสียภาษีโดยปรับให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าตามตลาด ซึ่งใช้ในการประเมิน (มาตรา 102 (b), (2) ของ EGA)

(4) ลักษณะและประเภทของมูลค่าโดยรวมของหนี้สินที่มีกับเจ้าหนี้ที่ซึ่งเกิน 10,000 ดอลลาร์ ในปีปฏิทินก่อน แต่ไม่รวมถึง การจำนองที่ใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน ซึ่งเป็นที่พักอาศัยส่วนบุคคลของบุคคลที่รายงานหรือคู่สมรสของเขา และการกู้ยืมที่ใช้จ่ายหนี้ส่วนบุคคล เครื่องตกแต่งบ้านหรือเครื่องใช้เป็นประจำ ซึ่งการกู้นั้นไม่เกินราคาซื้อขายสิ่งของที่นำมาใช้เป็นประกัน (มาตรา 102 (a), (4) ของ EGA)

(5) รายละเอียดโดยย่อ วันที่ และประเภทของมูลค่าในการซื้อ การขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ (เว้นแต่ที่ซึ่งใช้เป็นที่พักอาศัยของบุคคลที่ต้องรายงานหรือคู่สมรสของ

<sup>20</sup> กิตติพงศ์ ทองบุย. การแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.



เขา) หรือในหุ้น พันธบัตร การซื้อขายสินค้าล่วงหน้า (Commodities futures) และหลักทรัพย์ในรูปแบบอื่น ซึ่งเกิน 1,000 ดอลลาร์ ในปีปฏิทินก่อน (มาตรา 102 (a), (5) ของ EGA )

(6) ลักษณะของตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งดำรงอยู่ในวัน หรือก่อนวันแสดงเอกสาร ในระหว่างปีปฏิทิน สำหรับเป็นเจ้าของหน้าที่ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการทรัพย์สิน หุ้นส่วน ผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ ผู้แทน ลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาของนิติบุคคล บริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือธุรกิจอื่น องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร องค์กรแรงงาน หรือสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่น เว้นแต่ตำแหน่งศาสนา สังคม คณะสงฆ์ หรือการเมือง และตำแหน่งเพื่อเป็นเกียรติ

ถ้าบุคคลใดนอกเหนือจากรัฐบาลสหรัฐได้จ่ายเงินให้แก่บุคคลที่ต้องรายงานที่ไม่เพื่อการเลือกตั้ง เป็นค่าชดเชยเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ ใน 2 ปี ปฏิทินก่อนที่บุคคลแสดงรายงานแรกของเขา บุคคลนั้นจะต้องรวมไว้ในรายงานซึ่งลักษณะของแหล่งที่มาของค่าชดเชยและรายละเอียดโดยย่อของลักษณะหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหรือการบริการ (มาตรา 102 (a) (6) (A) และ (B) ของ EGA )

(7) รายละเอียดของวันที่ คู่สัญญา และเนื้อหาของข้อตกลงหรือการจัดการซึ่งเกี่ยวกับการว่าจ้างในอนาคต การอนุญาตให้ลาระหว่างช่วงเวลาการให้บริการ ความต่อเนื่องของการจ้างโดยผู้ว่าจ้างคนก่อนนอกเหนือจากรัฐบาลสหรัฐและการยังคงมีส่วนร่วมในสวัสดิการลูกจ้างหรือโครงการผลประโยชน์ ซึ่งรักษาไว้โดยผู้ว่าจ้างคนก่อน (มาตรา 102 (a), (7) ของ EGA)

(8) ประเภทของมูลค่าเงินสดโดยรวมผลประโยชน์ของบุคคลที่รายงานใน qualified blind trust

### 3) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

กิตติพงษ์ ทองปุย ได้อธิบายเกี่ยวกับการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า <sup>21</sup> ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย (มาตรา 101 (c) ของ EGA) การรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของผู้รับสมัครเลือกตั้งจึงอาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้ โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคม ของปี นั้น ๆ เรื่อยไป

<sup>21</sup>กิตติพงษ์ ทองปุย. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี จะต้องแสดงรายงานทรัพย์สินและหนี้สินกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Federal Election Commission) ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ต้องส่งรายงานทรัพย์สินไปยังเลขาธิการสภาแห่งนั้น ๆ แล้วแต่กรณี (มาตรา 103 (e) และ (h) ของ EGA)

เมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และยื่นภายหลัง 30 วันนับแต่สิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น (มาตรา 101 (a) และ (e) ของ EGA) ต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (the Director of the Office of Government Ethics) ในกรณีของประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี หรือต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 103 (b) และ (h) ของ EGA)

อีกหนึ่งระยะเวลาในการแสดงรายงานทรัพย์สินอาจขยายเวลาได้หากมีเหตุอันสมควรภายใต้การอนุมัติของผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาลหรือเลขาธิการสภาแล้วแต่กรณี แต่การขยายโดยรวมแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน (มาตรา 101 (g) ของ EGA)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภา จัดทำสำเนารายงานทรัพย์สินส่งให้แก่คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีภายใน 7 วันนับแต่วันที่เริ่มแสดงรายงาน (มาตรา 103 (j) ของ EGA)

#### 4) การตรวจสอบรายงานทรัพย์สิน

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ต้องจัดสำเนารายงานทรัพย์สินให้สาธารณชนร้องขอตรวจดูได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่แสดงรายงาน (มาตรา 105 (a),(2) ของ EGA) รายงานทรัพย์สินนี้จะเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 6 ปี หลังจากนั้นจะถูกทำลาย เว้นแต่จำเป็นในการสอบสวนที่ยังดำเนินอยู่ (มาตรา 105 (b) ของ EGA)

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะตรวจสอบรายงานทรัพย์สินภายใน 60 วัน หลังจากวันที่แสดงเอกสาร หากเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานนั้นปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะลงนามในรายงาน หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจะแจ้งให้บุคคลที่ยื่นรายงานนั้นยื่นข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานไม่ปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแจ้งให้บุคคลนั้นชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาและหากพิจารณา

แล้วเห็นว่าบุคคลนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแสดงความเห็นไว้ในรายงาน (มาตรา 106 (a) และ (b) ของ EGA)<sup>22</sup>

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General) สามารถเข้าถึงรายงานทรัพย์สินที่แสดงไว้สำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามความรับผิดชอบในกฎหมายและหลังจากนั้นจะดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดว่ามีการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้โดยมีประสิทธิภาพหรือไม่ (มาตรา 108 ของ EGA)

### 3.3.3 สถาปบังคับ

อัยการสูงสุด (The Attorney General) อาจดำเนินการฟ้องคดีแพ่งในศาล district court ของสหรัฐต่อบุคคลซึ่งรู้และจงใจแสดงเท็จ (falsifies) หรือรู้และจงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินศาลอาจลงโทษทางแพ่งกับบุคคลนั้นเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะอ้างแก้อัยการสูงสุดถึงชื่อของบุคคลซึ่งมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินหรือแสดงรายงานทรัพย์สินเป็นเท็จ หรือจงใจไม่แสดงข้อมูลที่กำหนดให้รายงาน

บุคคลซึ่งแสดงรายงานทรัพย์สินยื่นรายงานทรัพย์สินเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มากกว่า 30 วันหรือวันสุดท้ายที่ขยายเวลาได้) ต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน 200 ดอลลาร์ (มาตรา 104 ของ EGA)

อย่างไรก็ตามศาล (The District of Columbia Circuit Court) ได้ตัดสินในคดี United States V. Hansen ว่าบทบัญญัติมาตรา 1001 ของ Title 18 เป็นสิ่งที่สามารถนำมาใช้ควบคู่กับกฎหมาย Ethics in Government Act ได้โดยบุคคลที่จงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินอยู่ภายใต้บทลงโทษทางแพ่งของกฎหมาย Ethics in Government Act ส่วนบุคคลที่จงใจแสดงเท็จจะอยู่ภายใต้บทลงโทษทางอาญาตามมาตรา 1001 ของ Title 18 United State Code<sup>23</sup>

<sup>22</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

หน้า 135

<sup>23</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

หน้า 135-136

### 3.4 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศอังกฤษ

#### 3.4.1 ระบบการปกครอง

ประเทศอังกฤษได้รับการยกย่องว่า เป็นต้นแบบของระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่มีความราบรื่น มีเสถียรภาพและมีความรับผิดชอบ แต่การพัฒนาของระบบประชาธิปไตยของอังกฤษ มิใช่จะปราศจากการต่อสู้ ความขัดแย้ง การใช้กำลังและความวุ่นวาย ในประวัติศาสตร์ พระมหากษัตริย์และรัฐสภาได้ต่อสู้กันเนื่องจากการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง และความขัดแย้งทางศาสนา จนกระทั่งกลายเป็นสงครามการเมืองในรัชสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 (Charles 1) ต่อจากนั้นในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม อังกฤษก็ประสบกับความขัดแย้งทางการเมืองจนตลอดศตวรรษที่ 18 และ 19 ในตอนต้นศตวรรษที่ 20 ปัญหาเอกสารของไอร์แลนด์ เป็นผลให้การเมืองและสังคมของอังกฤษเต็มไปด้วยความขัดแย้งและตึงเครียด อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศในยุโรปแล้ว การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของระบบประชาธิปไตยของอังกฤษมีความรุนแรงน้อยกว่า มีช่วงเวลาที่ราบรื่นมากกว่า และปัจจุบันระบบประชาธิปไตยในอังกฤษมีเสถียรภาพมากกว่าหลายประเทศในยุโรป<sup>24</sup>

ประเทศอังกฤษปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ประกอบด้วย สภาสามัญ (House of Common) และสภาขุนนาง (House of Lord) สภาทั้งสองนี้จะทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ การออกกฎหมาย การตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐสภาอังกฤษมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สำหรับสภาสามัญหากมีการยุบสภาหรืออยู่ในตำแหน่งจนครบวาระก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป สภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 659 คน มีอำนาจหน้าที่บัญญัติกฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหาร เช่นการตั้งกระทู้ถาม การขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และนอกจากนี้สภาสามัญยังมี คณะกรรมาธิการ รัฐสภา (Parliament Commissioner) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญนั่นเอง ทำหน้าที่สอบสวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติมิชอบและการทุจริตในหน่วยราชการของรัฐบาล ซึ่งการร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการดังกล่าวจะต้องกระทำผ่านมาที่รัฐสภา

ส่วนสภาขุนนาง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่จะประกอบด้วยบุคคลฝ่ายต่างๆ เช่น จากฝ่ายศาสนจักร ได้แก่ อาร์ชบิชอปพจำนวน 2 คน คือ อาร์ชบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishop of York) และอาร์ชบิชอปแห่งแคนเทอร์เบอรี (Archbishop of Canterbury) นอกจากนี้มีบิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester)

<sup>24</sup> สมบัติ อ่างธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544, หน้า 21

และบิชอปแห่งเดอแฮม (Bishop of Durham) โดยรวมบิชอปผู้อาวุโสอีก 21 คน รวมทั้งหมด 26 คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์นี้เป็นได้ตลอดตราบเท่าที่อยู่ในตำแหน่ง สิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางนั้นมิได้สืบทอดตามทายาท และนอกจากนี้ยังประกอบด้วยสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากฝ่ายฆราวาส (Lord Temporal) ได้แก่ เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย ขุนนางที่สืบฐานดรศักดิ์ ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal of Low Lords) มีจำนวน 21 คน ซึ่งขุนนางฝ่ายกฎหมายจะได้รับการแต่งตั้งจากนักกฎหมาย ที่มีฐานดรศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) และขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต รวมแล้วสภาขุนนางจะมีสมาชิกประมาณ 1,000 คนเศษ โดยสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ตรวจสอบและแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาในสภาสมาญมาแล้ว สภาขุนนางไม่มีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม และวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้<sup>25</sup>

ฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษ มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะมาจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ได้รับเสียงข้างมากในสภา และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศ

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของประเทศอังกฤษมีสาเหตุมาจากปัญหาผลประโยชน์ของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเรื่องความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของสมาชิกกับผลประโยชน์ของสาธารณะ และนอกจากนี้ยังมีเรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตของสมาชิกเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้สาธารณชนวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถามถึงปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 มีกรณีอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันซึ่งมีวงเงินจำนวนมากโดยมีบุคคลได้จ่ายเงินสินบนให้แก่ข้าราชการ สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาลรัฐวิสาหกิจ และถูกจ้างรวมถึงสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้คนเหล่านี้ ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้ตนได้รับงานโครงการต่างๆของหน่วยงานรัฐบาล ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นและข้าราชการการเมืองส่วนท้องถิ่นต้องถูกลงโทษทางอาญา จึงนำไปสู่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นสองคณะ โดยให้คณะหนึ่งทำหน้าที่สอบสวนเพื่อหาข้อมูลประเด็นขัดแย้งผลประโยชน์ในหน่วยงานท้องถิ่น และอีกคณะหนึ่งทำหน้าที่รายงานเรื่องมาตรฐาน

<sup>25</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. หน้า 114-115

และบิชอปแห่งเคอแฮม (Bishop of Durham) โดยรวมบิชอปผู้อาวุโสอีก 21 คน รวมทั้งหมด 26 คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์นี้เป็นได้ตลอดตราบเท่าที่อยู่ในตำแหน่ง สิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางนั้นมิได้สืบทอดตามทายาท และนอกจากนี้ยังประกอบด้วยสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากฝ่ายฆราวาส ( Lord Temporal) ได้แก่ เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย ขุนนางที่สืบฐานดรศักดิ์ ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal of Low Lords) มีจำนวน 21 คน ซึ่งขุนนางฝ่ายกฎหมายจะได้รับการแต่งตั้งจากนักกฎหมาย ที่มีฐานดรศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) และขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต รวมแล้วสภาขุนนางจะมีสมาชิกประมาณ 1,000 คนเศษ โดยสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ตรวจสอบและแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาในสภาสามัญมาแล้ว สภาขุนนางไม่มีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม และวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้<sup>25</sup>

ฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษ มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะมาจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ได้รับเสียงข้างมากในสภา และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศ

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของประเทศอังกฤษมีสาเหตุมาจากปัญหาผลประโยชน์ของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเรื่องความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของสมาชิกกับผลประโยชน์ของสาธารณะ และนอกจากนี้ยังมีเรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตของสมาชิกเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้สาธารณชนวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถามถึงปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 มีกรณีอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันซึ่งมีวงเงินจำนวนมากโดยมีบุคคลได้จ่ายเงินสินบนให้แก่ข้าราชการ สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศาภิบาล รัฐวิสาหกิจ และถูกจ้างรวมถึงสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้คนเหล่านี้ ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้ตนได้รับงานโครงการต่างๆของหน่วยงานรัฐบาล ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นและข้าราชการการเมืองส่วนท้องถิ่นต้องถูกลงโทษทางอาญา จึงนำไปสู่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นสองคณะ โดยให้คณะหนึ่งทำหน้าที่สอบสวนเพื่อหาข้อมูลประเด็นขัดแย้งผลประโยชน์ในหน่วยงานท้องถิ่น และอีกคณะหนึ่งทำหน้าที่รายงานเรื่องมาตรฐาน

<sup>25</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. หน้า 114-115

การประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะ ต่อมาคณะกรรมการทั้งสองให้คำแนะนำว่าการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินสำหรับสมาชิกที่แต่เดิมเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าสมาชิกจะต้องเปิดเผยด้วยวาจาในเรื่องผลประโยชน์ ควรเป็นกฎหมาย ข้อเสนอของคณะกรรมการว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับการยอมรับโดยสภาสามัญและสภาสามัญเห็นด้วยกับหลักการบังคับให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินจากภายนอกของสมาชิก

### 3.4.2 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กิตติพงษ์ ทองปุย ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของอังกฤษไว้ว่า<sup>26</sup> การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในอังกฤษไม่เป็นกฎหมาย (statutory) แต่อยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับประมวลจรรยาบรรณนี้และได้ออกข้อคิดของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน ภายใต้สมมติฐานว่า สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อคิดของสภา เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำ การอภิปรายหรือการลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา

1) การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก (Registration of Members' Interest) วุฒิสภาเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1995 และประมวลจรรยาบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลังจากพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ สมาชิกมีความรับผิดชอบในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของสมาชิกเกิดขึ้นในแต่ละครั้ง และสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะอภิปรายหรือดำเนินการใดๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ)

<sup>26</sup> กิตติพงษ์ ทองปุย. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง.

ที่ผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

2) ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน (The Categories of Registrable Interest)

รายได้หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจะต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท ดังนี้

(1) ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships)

สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัทรวมถึงค่าตอบแทน (remuneration) ที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน (public company) และบริษัทจำกัด (private company) รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ค่าตอบแทนรวมถึง เงินเดือน ค่าใช้จ่าย (fees) การได้รับการจ่ายภาษี (taxable expense) ค่าว่าจ้าง (allowances) หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท เป็นต้น

(2) ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ (Employment, Office, Profession, etc.) สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะของตำแหน่งที่ดำรงในบริษัท รวมไปถึงอาชีพอื่นใด (นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรี) ที่ซึ่งสมาชิกได้รับรายได้หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน

(3) ลูกความ (Clients)

ภายใต้การลงทะเบียนค่าตอบแทนในประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกความที่ได้รับบริการจากสมาชิกในฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภาและหากสมาชิกได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วน และให้คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกความสมาชิกต้องลงทะเบียนรายการลูกความที่ได้รับบริการหรือได้รับคำปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

(4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships)

สมาชิกต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือใดที่สมาชิกได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกิน 25% ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด และต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใด ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไรหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการ ดังกล่าวนี้อยู่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิกหรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว

(5) ของขวัญ ประโยชน์และการรับรอง (Gifts, benefits and hospitality)

ของขวัญใดที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่า 0.5% ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิก จากบริษัท องค์กรหรือบุคคลใดในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าทางใด สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เพื่อมูลค่าทางการเงินสำหรับของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน เครื่องเพชร แวนตา เป็นต้น มูลค่าเกิน 125 ปอนด์ และประโยชน์อื่น เช่น การเลี้ยงรับรอง ตัวสำหรับชมกีฬาหรืองานประเพณี การปลดหนี้ การยอมให้กู้ เป็นต้น มีค่ามากกว่า 0.5% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ 125 ปอนด์



เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 1996) ข้อยกเว้น หากเป็นการปรากฏตัวในการประชุมหรือการเยี่ยมชมภายในประเทศที่ผู้จัดการเพียงชำระค่าเดินทาง และค่าเลี้ยงดู สมาชิกไม่ต้องลงทะเบียน

(6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas visits)

การเดินทางไปต่างประเทศโดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด ที่ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (public funds) สมาชิกต้องลงทะเบียนวัน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ชื่อของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมดต้องแจ้งโดยย่อ ข้อยกเว้น การเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

(7) ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas and benefits and gifts)

ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับจากหรือในนามของการลงทุน องค์กรหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับสภา ที่มีมูลค่าเกินกว่า 125 ปอนด์ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกิน 0.5% ของเงินเดือน

(8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property)

ที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส ซึ่งมีมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้ สมาชิกต้องแจ้งลักษณะของทรัพย์สินนั้นด้วย

(9) การถือหุ้น (Shareholdings)

ผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิก ไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน (public company) หรือบริษัทจำกัด (private company) หรือองค์กรอื่น ซึ่งมี (1) มากกว่า 1% ของเงินลงทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือ (2) น้อยกว่า 1% ของเงินลงทุนในบริษัทแต่มีมูลค่ามากกว่า 25,000 ปอนด์ สมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะของธุรกิจโดยย่อด้วย

(10) เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)

ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดไม่สามารถจัดในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังกล่าวข้างต้น แต่ภายใต้วัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก “เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ อาจมีเหตุผลให้บุคคลอื่นคิดว่าเป็นผลประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่สมาชิกรัฐสภา” หรือซึ่งสมาชิกคิดว่าจะทำให้บุคคลอื่นมองว่าจะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าสมาชิกจะไม่ได้รับผลประโยชน์ สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนแต่ไม่อยู่ในประเภทอื่นใด

นอกจากผลประโยชน์ที่ตกลงทะเบียนแล้ว หากสมาชิกคนใดมีข้อตกลงว่าจ้าง (Employment Agreement) เกิดขึ้น หรือประสงค์เข้าสู่ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในการบริการ (provision of services) ในหน้าที่สมาชิกรัฐสภาที่เป็นไปตามข้อมติของสภาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1995 เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิก (Conduct of Members) หากข้อตกลงว่าจ้างไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องทำข้อตกลงให้เป็นลายลักษณ์อักษร และหากค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์ที่ได้รับตั้งแต่ 5,000 ปอนด์ ถ้าหากข้อตกลงว่าจ้างจะถูกฝากไว้กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา ในเวลาเดียวกันก็ลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสำเนาข้อตกลงนี้สาธารณชนสามารถตรวจดูได้

### 3) การตรวจสอบ

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ วุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้

ในกรณีที่สมาชิกหรือสาธารณชนเห็นว่า การดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณีการร้องเรียนกล่าวหาที่รายงานหรือเสนอโดยหนังสือพิมพ์ หรือโทรทัศน์ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการจะไม่พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ได้

ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไป จะร้องขอให้สมาชิกสนองตอบคำร้องเรียนนั้น และจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนขั้นต้น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูลจะรายงานข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ หากเห็นว่าคดีมีมูลหรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญ จะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิจะพิจารณารายงานที่เสนอ โดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาโดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการจะรายงานเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป<sup>27</sup>

<sup>27</sup> กิตติพงศ์ ทองปุย. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 125

### 3.4.3 สภาบังคับ

รัฐสภาอังกฤษมีสิทธิที่เก่าแก่ที่คุ้มครองสมาชิก และการลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของสภา (contempt of Parliament) เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ได้รับมาจากประวัติศาสตร์ เอกสิทธิ์ของทั้งสองสภา ได้รับการยอมรับว่ามีกระบวนการพิจารณาเป็นของตัวเอง ศาลไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา สถานะนี้บางส่วนเป็นผลมาจากการพัฒนาโดยศาลมากกว่าร้อยปี และบางส่วนมาจากบทบัญญัติมาตรา 9 ของ Bill of Rights ปี 1689 โดยอิทธิพลรากฐานนี้ทำให้ศาลและรัฐสภาจะไม่แทรกแซงเข้าไปในขอบเขตของกันและกัน เพื่อป้องกันการขัดแย้งระหว่างศาลกับรัฐสภา สำหรับการลงโทษสภามีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การดำเนินหรือกล่าวดักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือนหรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยเป็นมาตรการใหม่ที่จะจัดการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองลดข้อครหาและสร้างความโปร่งใสในทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวแม้จะเป็นมาตรการที่ดี แต่เมื่อนำมาบังคับใช้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295 พบว่ามีปัญหาที่จะต้องตีความบทบัญญัติดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความเห็นกับกรณีตามมาตรา 295 ไว้ว่า “...บทบัญญัติมาตรา 295 ไม่ได้ “ชัดเจน” ขนาดไม่ต้องตีความ และการตีความก็ได้หลายนัย จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเลือกตีความที่เห็นว่าจะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในความเห็นของคนหมู่มาก และสร้างบรรทัดฐานที่ดีต่อไป” ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องตีความดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 5 ประการกล่าวคือ (1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีปัญหาที่จะต้องศึกษาและตีความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295 จะใช้บังคับเข้ากับบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก่อนตรวจพบได้หรือไม่ (2) การห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองตามบทบัญญัติมาตรา 295 ดังกล่าวนับแต่เมื่อใด และ (3) คำว่าจงใจตามมาตรา 295 มีความหมายแค่ไหนเพียงใด (4) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนบุคคลที่ต้องด้วยกรณีตามมาตรา 295 ภายในกำหนดระยะเวลาใด และ (5) ปัญหาบทบาทหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 295 ดังกล่าวนั้นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด โดยจะทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวเป็นไปตามลำดับ แต่ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว จะทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของไทยกับของต่างประเทศก่อนเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

#### 4.1 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

มาตรการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการสำคัญมาตรการหนึ่งในการสร้างความโปร่งใสทางการเมือง เพื่อแสดงให้เห็นว่า นักการเมืองที่เข้ามาทำงานทางการเมืองเป็นบุคคลที่อาสาเข้ามารับใช้ประเทศชาติ เพื่อแก้ไขปัญหา ไม่ได้เข้ามาเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบใดๆ ประเทศต่างๆ ที่มีการพัฒนาทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยอย่างเข้มแข็งและเต็มรูปแบบก็จะมีมาตรการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อสร้างความโปร่งใสในทางการเมืองขึ้นไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส หรือเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีมาตรการเข้มงวดแตกต่างกันไปตามแต่วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ จึงจะนำ หลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรูปแบบของประเทศไทยเฉพาะประเด็นบุคคลที่มีหน้าที่ยื่น ทรัพย์สินที่ยื่น ระยะเวลาการยื่น องค์กรตรวจสอบ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และสภาพบังคับของการไม่ยื่นของประเทศดังกล่าว ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายของรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 295 ต่อไป

##### 4.1.1 ผู้มีหน้าที่ยื่น

ในประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ประเทศไทย ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทุกระดับทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยประเทศฝรั่งเศสจะประกอบไปด้วย ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ไปจนถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส (Congress) และมาตรการรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ทั้งการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้จะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือเมื่อคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้งได้ยื่นรายงานการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการรายงานประจำปี ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม และวันที่ 31 มกราคม กรณีจะสัมพันธ์กับกฎหมายเลือกตั้ง โดยถ้าผู้ได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงิน เพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ ก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที บุคคลที่มีพฤติกรรมการมุ่งหมายให้มีชื่อตนในการเลือกตั้งก็เป็นอันเพียงพอ เหตุการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ปีใดก็ได้ไม่ต้องในปีที่มีการเลือกตั้ง

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวมีบทบัญญัติคล้ายกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยเน้นให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินในขณะที่เป็นผู้สมัครรับเลือก

ตั้งแต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาไปมากกว่าในประเทศฝรั่งเศส เพราะ สหรัฐอเมริกาได้ให้บุคคลที่อาจถือว่าการเป็นผู้สมัครจะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือมีพฤติกรรมมุ่งหมายให้มีชื่อคนในการเลือกตั้ง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สมัครจริงในวันสมัครรับเลือกตั้ง โดยมาตรการดังกล่าวนี้จะสร้างความโปร่งใสทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ดียิ่งขึ้น เพราะมีกรณีที่มีผู้มีทุนทรัพย์จำนวนมากได้นำเงินไปใช้จ่ายในการเลือกตั้งก่อนวันรับเลือกตั้ง ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในทางการเงินและเงินดังกล่าวนี้ก็จะรับมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเทศไทยแม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มาตรา 291 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งก็ตามแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวของประเทศไทยก็ใช้เฉพาะกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่มีสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลที่อาจถือว่าเป็นผู้สมัคร โดยได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือมีพฤติกรรมมุ่งหมายให้มีชื่อคนในการเลือกตั้ง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สมัครจริงในวันสมัครรับเลือกตั้งดังเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าหากได้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับโดยกำหนดให้บุคคลที่เสนอตัวจะเป็นผู้สมัครหรือมีพฤติกรรมมุ่งหมายที่จะสมัครรับเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยน่าจะเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ เมื่อคนได้รับตำแหน่งทางการเมืองและเป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลที่คาดหมายว่าจะได้รับการเลือกตั้งไปเรียกร้องผลประโยชน์ในทางมิชอบจากกลุ่มบุคคลต่างๆ โดยเสนอสิ่งตอบแทนให้เมื่อคนได้รับตำแหน่งทางการเมือง

บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย จะมีความแตกต่างจากประเทศเยอรมันและประเทศอังกฤษโดยในประเทศเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติและการวางตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องแสดง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการที่ทำอยู่ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ควบคู่กับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประเภทกับจำนวนรายได้ เมื่อจำนวนรายได้ขั้นต่ำที่กำหนดไว้มีจำนวนสูงขึ้น ซึ่งในประเทศเยอรมัน ได้ล้วงลึกเข้าไปถึงการประกอบอาชีพและรายได้ที่นอกเหนือจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่น่าจะเป็นผลดีในการตรวจสอบทรัพย์สินเพราะจะ

ทำให้มีข้อมูลที่เพียงพอป้องกันข้ออ้างว่าผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองดังกล่าวมีรายได้มาจากการประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่เป็นความจริงก็ได้

สำหรับในประเทศอังกฤษการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่เป็นกฎหมาย (Statutory) แต่อยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเห็นชอบกับประมวลจรรยาบรรณนี้ และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันภายใต้สมมติฐานว่าสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียน ผลประโยชน์ตามข้อมติของสภา เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำการอภิปรายหรือการลงมติในสภาหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา

#### 4.1.2 รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่น

ประเทศฝรั่งเศสประธานาธิบดี ผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีต้องทำบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมตลอดจนสินสมรส และทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยกต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)

สำหรับสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีของฝรั่งเศสก็ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของตน

ซึ่งรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจะมีลักษณะใกล้เคียงกันกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นโดยกำหนดว่ารายงานการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงหลักฐานเต็มและสมบูรณ์ (Full and complete) ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะโดยแสดงถึงแหล่งที่มา ลักษณะของแหล่งที่มา ลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่ครอบครองในปีปฏิทินก่อนในการค้าหรือธุรกิจต่างๆ ฯลฯ

ส่วนประเทศไทยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มาตรา 291 วรรคสองได้บัญญัติถึงการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาโดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย และมาตรา 292 บัญญัติว่าบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 291 ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริง

ในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 32 และ 33 ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย จะมีความแตกต่างจากรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นของประเทศเยอรมันและประเทศอังกฤษโดยประเทศเยอรมันนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องแสดงข้อเท็จจริง โดยแจ้งให้ทราบถึงการประกอบอาชีพ ตลอดจนการประกอบกิจการอื่นใดทางธุรกิจ ซึ่งอาจจะมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งนี้โดยพิจารณาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างของการประกอบอาชีพนั้นเมื่อก่อนและภายหลังที่ได้รับมอบหน้าที่และรวมถึงกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพในระหว่างที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ และมีหน้าที่แสดงถึงประเภทและจำนวนของรายได้เมื่อจำนวนรายได้ขั้นต่ำที่กำหนดไว้มีจำนวนสูงขึ้น รายงานของเงินบริจาคที่ได้รับ เมื่อจำนวนเงินบริจาคตกลงต่ำกว่าจำนวนเงินตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในกรณีที่เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงกรณีประกอบอาชีพหน้าที่การงานในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษาฝ่ายกำกับดูแลที่ปรึกษาบริหาร ฝ่ายให้คำปรึกษา แนะนำขององค์กรหรือสถาบันตามกฎหมายมหาชน หน้าที่การงานในฐานะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายกำกับดูแล ที่ปรึกษาฝ่ายทรัพย์สินในระหว่างการดำรงตำแหน่ง หรือหลังจากพ้นจากตำแหน่งและในระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงต้องแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่าง ๆ อีกหลายประการ และในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการหน้าที่การงานและสัญญาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำไปในช่วงปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเยอรมันจะมีลักษณะใกล้เคียงกันกับของสมาชิกรัฐสภาประเทศอังกฤษ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อบังคับของแต่ละสภาและเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท เช่น ความเป็นกรรมการบริหาร ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ ลูกความการให้การสนับสนุน ของขวัญ ประโยชน์และการรับรองการเดินทางไปต่างประเทศ ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ ที่ดิน และทรัพย์สิน การถือหุ้นและเบ็ดเตล็ดอื่น

#### 4.1.3 ระยะเวลาการยื่น

ในประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ต้องทำบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมตลอดจนสินสมรสและทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นทั้งที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยกยื่นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพร้อมกับการยื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้งและต้องยื่นอีกครั้งหนึ่งเมื่อหมดวาระดำรงตำแหน่งหรือต้องออกจากตำแหน่ง



สำหรับสมาชิกรัฐสภานั้นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาที่ตนได้รับเลือกเข้าไป (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติสมาชิกรัฐสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาอีกครั้ง โดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือน ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส (Congress) และการรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ทั้งการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้จะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือเมื่อคณะกรรมการใหญ่ หาเสียงเลือกตั้งได้ยื่นรายงานการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง ที่เป็นการรายงานประจำปี ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม และวันที่ 31 มกราคม กรณีจะสัมพันธ์กับกฎหมายเลือกตั้ง โดยถ้าผู้ได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงิน เพื่อการเลือกตั้ง เกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ ก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที บุคคลที่มีพฤติกรรมมุ่งหมายให้มีชื่อตนในการเลือกตั้งที่เป็นอันเพียงพอเหตุการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ปีใดก็ได้ไม่ต้องในปีที่มีการเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ภายใน 30 วัน นับแต่คนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้งหรือในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วันก่อนวันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย

ระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีความแตกต่างจากของประเทศฝรั่งเศสและของประเทศไทยเพราะในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้กำหนดให้บุคคลที่อาจถือว่าการเป็นผู้สมัครจะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือพฤติกรรมมุ่งหมายให้มีชื่อตนในการเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สมัครจริงในวันสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ต่อเมื่อเป็นผู้ยื่นสมัครรับเลือกตั้งจริงเท่านั้น สำหรับในประเทศไทยนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 292 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดดังนี้คือ ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่งให้ ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 291 ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่งให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย และผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิก

สภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งแล้วให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย ซึ่งบทบัญญัติ มาตรา 33 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

บุคคลที่อาจถือว่าเป็นผู้สมัคร เสนอตนเป็นผู้สมัคร หรือมีพฤติกรรมมุ่งหมายให้มีชื่อตน ในการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งสำหรับประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังเช่นกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในวันสมัครรับเลือกตั้งของ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้บุคคลที่อาจถือว่าเป็น ผู้สมัครจะต้องยื่นด้วยนั้นน่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ดีที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวน่าจะเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่จะเข้าสมัคร รับเลือกตั้งที่มีศักยภาพสูงและมีความคาดหวังว่าจะได้รับการเลือกตั้งเป็นอย่างสูง ไปเรียกรับ ผลประโยชน์หรือเรียกร่องเงิน ทรัพย์สินใดๆ จากกลุ่มบุคคลต่างๆ โดยจะเสนอผลประโยชน์ ตอบแทนให้เมื่อตนเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง

และนอกจากนี้สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และยื่นภายหลัง 30 วันนับแต่สิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น ระยะเวลา ในการแสดงรายงานทรัพย์สินอาจขยายเวลาได้หากมีเหตุอันสมควรภายใต้การอนุมัติของผู้อำนวยการ สำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล หรือเลขาธิการสภาแล้วแต่กรณี แต่การขยายโดยรวมแล้วต้องไม่ เกิน 90 วัน

ส่วนคณะรัฐมนตรีของประเทศฝรั่งเศสต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วันหลังจากวันเข้ารับตำแหน่งและภายใน 15 วันหลังจากวันพ้นจากตำแหน่ง และผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเช่นประธานสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารของ ท้องถิ่นก็จะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังจากเข้ารับตำแหน่งและในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติบุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินโดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลา 2 เดือน ก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ปกติไปจนถึง 1 เดือน ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติส่วนกรณีลาออก ถูกให้ออก หรือเกิด การยุบสภาที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วัน หลังจากพ้นจาก ตำแหน่ง

สำหรับประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะมีความเข้มงวดน้อยกว่าประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย โดยในประเทศเยอรมันนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงให้แจ้งภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงนั้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) ส่วนสมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลังจากพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์สมาชิกมีความรับผิดชอบในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของสมาชิกเกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

#### 4.1.4 องค์กรตรวจสอบ

องค์กรตรวจสอบที่ทำหน้าที่ในการรับและตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน อังกฤษ และประเทศไทย จะมีองค์กรตรวจสอบแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส กรณีผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีต้องยื่นต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

ส่วนสมาชิกรัฐสภาฝรั่งเศสต้องยื่นต่อสภาที่ตนได้รับเลือกเข้าไปโดยสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภาจะต้องออกหลักฐานการยื่นบัญชีให้ผู้ยื่น และจะทำการตรวจสอบเปรียบเทียบกันว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้างพร้อมทั้งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับบัญชี ดังกล่าวและเสนอประธานสภาเพื่อพิจารณาในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่ามีความจำเป็นหรือทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งครั้งใหม่จะต้องพิมพ์รายงานเกี่ยวกับบัญชี ดังกล่าว รวมทั้งความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงานเลขาธิการสภา ในรัฐกิจจานุเบกษาอย่างไรก็ตามต่อมาในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองเป็นผู้รับและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภาด้วย และดำเนินการต่าง ๆ แทนประธานสภาในเรื่องนี้

สำหรับคณะรัฐมนตรีและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองขึ้นประกอบด้วย รองประธานศาลปกครองเป็นประธาน ประธานศาลฎีกา และ ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการ หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และหัวหน้าคณะ

หรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่รับและตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีจะต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ต้องส่งรายงานทรัพย์สิน ไปยังเลขาธิการแห่งสภานั้น ๆ แล้วแต่กรณี

และเมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาลในกรณีของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี หรือต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีจะตรวจสอบรายงานทรัพย์สินภายใน 60 วัน หลังจากวันที่แสดงเอกสาร หากเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานนั้นปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะลงนามในรายงานหากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจะแจ้งให้บุคคลที่ยื่นรายงานนั้นยื่นข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานไม่ปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแจ้งให้บุคคลนั้นชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาและหากพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแสดงความเห็นไว้ในรายงาน ในส่วนของประเทศไทยบทบัญญัติมาตรา 291 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 293 บัญญัติว่าเมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้วให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า และมาตรา 293 วรรคสาม บัญญัติว่าให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว ตามมาตรา 294 บัญญัติว่าในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ รายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบ

ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

สำหรับประเทศเยอรมันและประเทศอังกฤษนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบจะมีลักษณะและรูปแบบไม่เข้มงวดเหมือนองค์กรตรวจสอบของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย โดยประเทศเยอรมันได้กำหนดให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

ส่วนประเทศอังกฤษคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ วุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้

ในกรณีที่สมาชิกหรือสาธารณชนเห็นว่า การดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตามข้อมติของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณีการร้องเรียนกล่าวหาที่รายงานหรือเสนอโดยหนังสือพิมพ์ หรือโทรทัศน์ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการจะไม่พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ได้

ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนต่อไป จะร้องขอให้สมาชิกสนองตอบคำร้องเรียนนั้นและจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนขึ้นต้น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูลจะรายงานข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ หากเห็นว่าคดีมีมูลหรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญ จะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิจะพิจารณารายงานที่เสนอ โดยคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาโดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการจะรายงานเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อพิจารณาจากองค์กรตรวจสอบของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน อังกฤษ และประเทศไทย ตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรตรวจสอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งกรณีประธานาธิบดีต้องยื่นต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นต่อสภาที่ตนได้รับเลือกเข้าไป และต่อมาได้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองเป็นผู้รับและตรวจสอบทรัพย์สิน สำหรับคณะรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงิน

ในวงการเมืองก็จะเป็นผู้ตรวจสอบเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดี จะต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกับคณะกรรมการเลือกตั้ง ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต้องส่งรายงานทรัพย์สินและหนี้สินไปยังเลขาธิการแห่งสภานั้นๆ แล้วแต่กรณี และเมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี จะต้องยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ประเทศอังกฤษคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาหรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ส่วนเยอรมันประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีรูปแบบแตกต่างกันแล้วแต่พัฒนาการทางการเมืองและระบบกฎหมายของแต่ละประเทศดังกล่าว

#### 4.1.5 การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันและจัดการคอร์รัปชันในวงการเมือง เพราะการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะทำให้สาธารณชนได้มีโอกาสตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกช่องทางหนึ่งว่าได้ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นมาอย่างไร เพราะหากบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องปกปิดเป็นความลับแล้วสาธารณชนก็ไม่อาจจะทราบได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด และทรัพย์สินดังกล่าวได้มาโดยชอบหรือไม่ชอบอย่างไร แต่การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองแต่ละประเทศจะมีวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันโดยในประเทศฝรั่งเศส ผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง และจะนำบัญชีนั้นไปพิมพ์เผยแพร่ในรัฐกิจจานุเบกษาพร้อมกับผลการเลือกตั้งที่เป็นทางการ

สมาชิกรัฐสภาเอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งข้อตั้งแตกต่าง ๆ จะเปิดเผยไม่ได้เว้นแต่เจ้าของบัญชีจะขอให้เปิดเผยหรือพนักงานสอบสวนหรือศาล เป็นผู้ร้องขอให้เปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี หรือเพื่อเป็นเหตุผลสำคัญในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อค้นพบความจริง

ประเทศเยอรมันการเปิดเผยนั้นไม่ได้เปิดเผยทั้งหมด แต่ขึ้นอยู่กับประเภทของข้อเท็จจริงที่ต้องแสดงเช่น ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับอาชีพ ตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยประกาศไว้ในสมุดทะเบียนของทางราชการ

ประเทศสหรัฐอเมริกาผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล เลขานุการผู้แทนราษฎร หรือเลขานุการวุฒิสภาแล้วแต่กรณีต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินให้สาธารณชนร้องขอตรวจดูได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่แสดงรายงาน

สำหรับประเทศอังกฤษ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสารทรัพย์สินดังกล่าว สาธารณชนสามารถตรวจดูได้

ส่วนประเทศไทย มาตรา 293 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่าบัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใดเว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2542 มาตรา 35 ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

#### 4.1.6 สภาพบังคับ

ประเทศฝรั่งเศสสภาพบังคับของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะมีความแตกต่างกันสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในแต่ละประเทศ กรณีของประธานาธิบดี และผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์หรือแบบพิธีแห่งการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หากไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์ กรณีสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งในกรณีที่คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองตรวจสอบพิจารณาและจัดทำรายงานลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ ผิดปกติ ” จะมีผลต่อการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมาและอาจมีการดำเนินการทางกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิด กรณีคณะรัฐมนตรีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา และจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยนั้นผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือจงใจไม่ยื่นอาจจะถูกดำเนินคดีอาญาได้ โดยประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการสูงสุด (The Attorney General) อาจดำเนินการฟ้องคดีแพ่งในศาล district court ของสหรัฐต่อบุคคลซึ่งรู้และจงใจแสดงเท็จ (falsifies) หรือรู้และจงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินศาลากลางไทยทางแพ่งกับบุคคลนั้นเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะอ้างแก้อัยการสูงสุดถึงชื่อของบุคคลซึ่งมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินหรือแสดงรายงานทรัพย์สินเป็นเท็จ หรือจงใจไม่แสดงข้อมูลที่กำหนดให้รายงาน

บุคคลซึ่งแสดงรายงานทรัพย์สินยื่นรายงานทรัพย์สินเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มากกว่า 30 วันหรือวันสุดท้ายที่ขยายเวลาได้) ต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน 200 ดอลลาร์ (มาตรา 104 ของ EGA)

อย่างไรก็ตามศาล (The District of Columbia Circuit Court) ได้ตัดสินในคดี United States V. Hansen ว่าบทบัญญัติมาตรา 1001 ของ Title 18 เป็นสิ่งที่สามารถนำมาใช้ควบคู่กับกฎหมาย Ethics in Government Act ได้โดยบุคคลที่จงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินอยู่ภายใต้บทลงโทษทางแพ่งของกฎหมาย Ethics in Government Act ส่วนบุคคลที่จงใจแสดงเท็จจะอยู่ภายใต้บทลงโทษทางอาญาตามมาตรา 1001 ของ Title 18 United State Code แต่สำหรับประเทศไทย ถ้าหากไม่ยื่นหรือยื่นเท็จก็จะมีผลทางอาญาเมื่อถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี กรณียื่นเท็จจะถูกดำเนินคดีอาญารัฐบาลแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานอีกส่วนหนึ่งด้วย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 295 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมาตรา 34 จะเห็นได้ว่าสภาพบังคับของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย สภาพบังคับของไทยจะมีความเข้มข้นมากกว่าประเทศเยอรมันและประเทศอังกฤษเพราะประเทศเยอรมันสภาพบังคับของการไม่ยื่น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป ส่วนประเทศอังกฤษการลงโทษสภามีอำนาจจัดการลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การดำเนินหรือกล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือน หรือการขับออกจากการเป็นสมาชิก



## 4.2 วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295

จากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 295 พบว่ามีปัญหาข้อกฎหมายอยู่หลายประการซึ่งปัญหาข้อกฎหมายมาตรา 295 ดังกล่าว เป็นปัญหาเฉพาะสำหรับประเทศไทยเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 295 เพิ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรกจึงมีปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าว เพราะเมื่อนำไปบังคับใช้จริงพบว่าบทบัญญัติมาตรา 295 ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้โดยไม่ต้องตีความ ซึ่งมีปัญหาภายหลังจากการบังคับใช้คือ ปัญหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีใครบ้างและจะใช้บังคับกับบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนการตรวจพบการกระทำดังกล่าวได้หรือไม่ ระยะเวลาการตรวจสอบของ ป.ป.ช. มีกำหนดอายุความหรือไม่และ ป.ป.ช. มีอำนาจแค่ไหนเพียงไรในการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวและความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. กับศาลรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กันอย่างไรและศาลรัฐธรรมนูญสมควรที่จะมีอำนาจพิจารณา และวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงกรณีตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่หรือจะให้ มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว เพราะในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมายตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากให้ศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายข้อกำหนดดังกล่าวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และนอกจากนี้คำว่าจงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นเท็จตามบทบัญญัติมาตรา 295 มีความหมายเพียงใดและระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใดซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวเป็นลำดับไป

### 4.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำว่า “ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ” ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ” และ “ ข้าราชการการเมือง ” ไว้ว่า “ ข้าราชการการเมือง ” หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 4 ”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> มาตรา 4 ข้าราชการการเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535) หรืออาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา และเลขานุการประธานรัฐสภา ตามมาตรา 61<sup>2</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538

ส่วน “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมทั้งถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกัน หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยความสะดวกการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่า คำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยการทำงานเมืองนั้นเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น

- 
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง  
 (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี  
 (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและ ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี  
 (10) เลขานุการนายกรัฐมนตรี (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรี  
 (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี  
 (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (16) เลขานุการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี  
 (16) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
 (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

<sup>2</sup> มาตรา 61 ตำแหน่งข้าราชการรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง มีดังนี้

- (1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา (2) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา  
 (3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา (4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร  
 (5) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา (6) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร  
 (7) เลขานุการประธานรัฐสภา (8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา  
 (9) เลขานุการประธานวุฒิสภา (10) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร  
 (11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา  
 (12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร  
 (13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามวรรคหนึ่ง จะมีจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ  
 นี้

จะเห็นได้ว่าจากแนวทางการวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วางหลักว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยความสะดวกการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 291 ดังกล่าว บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

ซึ่งตามมาตรา 291 ดังกล่าวก็ไม่ได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความเฉพาะไว้แต่อย่างใดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหมายความว่าอย่างไร แต่กำหนดลงไปเลยว่าบุคคลตาม (1) – (6) ดังกล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองที่มีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรค 3 ได้ให้คำนิยาม ความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(9) ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ส่วนมาตรา 32 วรรคแรก ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวได้บัญญัติว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มิอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งตามมาตรา 32 วรรคแรกนี้ก็ไม่ได้ระบุว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือใครบ้าง เพราะได้ให้คำนิยามไว้ตามมาตรา 4 วรรคสามแล้ว ซึ่งก็คือบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 วรรคสาม และก็สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291

“ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญมาตรา 291 เลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้<sup>3</sup>

“มาตรา 10/1/1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

<sup>3</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 461-463

มีผู้เสนอให้เพิ่มความในส่วนของ “ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ” ว่าจะให้รวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย แต่มีผู้แย้งว่าหากให้รวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องมีบุคลากรเป็นจำนวนมาก เพราะจะต้องตรวจสอบบัญชีทุกหน้า

ที่ประชุมพิจารณาแล้ว เห็นชอบตามร่างที่เลขานุการเสนอ แต่ได้สลับ หัวข้อ (3) และ (4) ในวรรคแรกของมาตรานี้ และเพิ่มข้อความว่า “และสมาชิกสภาท้องถิ่น” ในวรรคแรก (6) ดัง ถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ครอบคลุมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นบางประเภทซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นมากในทางปฏิบัติ เช่น ในกรณีของสมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น

การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกขอแปรญัตติหลากหลาย บางท่านเสนอให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน “ กับบัญชีภาษีเงินได้ที่ได้ยื่นครั้งหลังสุดตามแต่กรณี” บางท่านเสนอให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวทั้งของบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือ ของวงศาคณาญาติด้วย บางท่านเสนอให้เพิ่มความในวรรคแรกเป็น (7) และ (8) ให้รวมถึงข้าราชการอื่น ๆ อันได้แก่ (7) ข้าราชการทหาร ตำรวจ พลเรือน เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับอธิบดีขึ้นไปหรือเทียบเท่า และ (8) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่อาจถูกตรวจสอบและถอดถอนได้ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการไม่เห็นด้วย และที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีสมาชิกที่เสนอให้เพิ่มความในวรรคแรกเป็น (7) และ (8) ให้รวมถึงข้าราชการอื่น ๆ นั้น คณะกรรมการให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องที่ต้องไปบัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพราะถ้ากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว อาจเกิดความไม่คล่องตัวที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการเสนอโดยไม่มีการแก้ไข

ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองที่มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 291 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 4 วรรคสามและมาตรา 32

มีปัญหาที่จะต้องทำการวิเคราะห์ต่อไปว่าบทบัญญัติมาตรา 295 ดังกล่าวใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก่อนตรวจพบได้หรือไม่ เพราะมาตรา 295 บัญญัติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามิ

การกระทำความผิดแล้วแต่กรณีและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณามาตรา 295 ดังกล่าวทำให้ตีความได้หลายนัยกล่าวคืออาจตีความได้ว่าเมื่อมีกรณีตามมาตรา 295 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองมีผลเฉพาะกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่แต่ไม่มีผลถึงบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเพราะไม่มีตำแหน่งที่จะให้พ้นต่อไปได้อีก และที่มาตรา 295 บัญญัติว่า...หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำความผิดแล้วแต่กรณีก็ตีความได้ว่านับแต่วันที่ตรวจพบในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ไม่ใช่ได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว สำหรับที่มาตรา 295 บัญญัติต่อไปว่า...และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ก็คือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่นั้นเอง มาตรา 295 จึงเป็นบทบัญญัติที่ลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่ให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อกรณีตามมาตรา 295

ส่วนอีกความเห็นหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 295 ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วและมาตรวจพบภายหลังได้ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2544 ซึ่งวินิจฉัยว่า “พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตั้งแต่มาตรา 291 ถึงมาตรา 296 คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ต้องแปลความเป็นอย่างเดียวกันเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้ผู้ร้องทำหน้าตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งผู้ร้องต้องอาศัยข้อมูลเบื้องต้นใช้เป็นหลักฐานของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ บัญชีฯ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ตามมาตรา 291 การตรวจสอบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีฯ ต้องด้วยมาตรา 295 หรือไม่ และการตรวจสอบถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 294 วรรคสอง การให้ความหมายของถ้อยคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 291 และมาตรา 292 เห็นได้ชัดว่าบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แม้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีฯ หลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีฯ ที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ดังนั้น ความหมายคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ข้อมหมายรวมรวมถึง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองด้วย เพื่อให้มาตรา 295 มีผลใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2544 ก็วินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกันว่า “พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ

มาตรา 295 เป็นมาตรการบังคับสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 291 ที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา 291 และมาตรา 292 บัญญัติไว้ ซึ่งมาตรา 292 วรรคหนึ่ง (2) (3) และวรรคสอง บัญญัติไว้ว่า แม้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ และถ้าตาย ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็ต้องจัดการยื่นบัญชีฯ แทน คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามมาตรา 295 จึงมีความหมายเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 291 และมาตรา 292 คือ หมายความว่าถึงผู้ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และรวมถึงเมื่อผู้นั้นตาย พ้นจากตำแหน่งในเวลาต่อมา หรือตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีฯ หลังจากพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนั้น เมื่อมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ถ้าตั้งใจไม่ยื่นบัญชีฯ ตามกำหนดเวลา หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 295 ”

ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะ รัฐธรรมนูญหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยตั้งแต่มาตรา 291 ถึงมาตรา 296 คำว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องแปลเป็นอย่างเดียวกันเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่ง ป.ป.ช. ต้องอาศัยข้อมูลเบื้องต้นใช้เป็นหลักฐานของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐคือบัญชีฯ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ตามมาตรา 291 เมื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญมาตรา 291 และมาตรา 292 เห็นได้ว่าบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี และถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีฯ หลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีฯ ที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย คำว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงหมายความว่ารวมถึงผู้ที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองด้วย เพื่อให้มาตรา 295 มีผลใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากกว่าการตีความว่ามาตรา 295 ใช้บังคับไม่ได้กับบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้วก่อนวันตรวจพบการกระทำความผิดตามมาตรา 295

#### 4.2.1.1 ความหมายของคำว่า “บัญชีทรัพย์สิน”

คำว่า “บัญชีแสดงทรัพย์สิน” คำนี้มาจากคำว่า “บัญชี” และ คำว่า “ทรัพย์สิน” มารวมกัน “บัญชี” หมายถึงการเก็บรวบรวมบันทึก จำแนก และทำสรุป<sup>4</sup> ส่วนคำว่า “ทรัพย์สิน”

<sup>4</sup> อังศุณี เกตุทัต และคณะ. หลักการบัญชี 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 1

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 98 บัญญัติว่า “ อันว่าทรัพย์สินนั้น โดยนิคินัยได้แก่ วัตถุมีรูปร่าง “ และมาตรา 99 บัญญัติว่า “ ทรัพย์สินนั้นท่านหมายความรวมทั้งทรัพย์สิน ทั้งวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ “ ความหมายของคำว่าบัญชีทรัพย์สินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่าบัญชีและทรัพย์สินเอาไว้โดยเฉพาะคงใช้ตามความหมายที่เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไป ของคำว่าบัญชีคือการเก็บรวบรวม บันทึก จำแนก และสรุป ส่วนทรัพย์สินก็คงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 98, 99 หมายถึงวัตถุที่มีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่างอาจมีราคาได้และต้องอาจถือเอาได้ คำว่าบัญชีทรัพย์สินจึงมีความหมายถึงการบันทึก รวบรวม รายการ วัตถุที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่างอาจมีราคาได้และต้องอาจถือเอาได้ ซึ่งคนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นจะมีชื่อของตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือให้บุคคลอื่นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนก็ตาม

#### 4.2.1.2 ความหมายของคำว่า “บัญชีหนี้สิน”

คำว่า “ บัญชีหนี้สิน ” คำว่าบัญชีมีความหมายเดียวกันกับคำว่าบัญชีในส่วนที่เป็นทรัพย์สิน ส่วนคำว่า “ หนี้สิน ” คือภาระผูกพันอันเกิดจากรายการค้า การกู้ยืม หรืออื่น ๆ ที่กิจการจะต้องชำระคืนในภายหน้าด้วยทรัพย์สินหรือบริการ<sup>5</sup> ซึ่งคำว่าหนี้สินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้คำนิยามเอาไว้ เช่นกัน จึงใช้ตามความหมายทั่วไปคือภาระและความผูกพันอันเกิดจากรายการค้า การกู้ยืม หรืออื่นๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องชำระในภายหน้าด้วยทรัพย์สิน

#### 4.2.1.3 ความหมายของคำว่า “ เอกสารประกอบ ”

คำว่า “ เอกสารประกอบ ” ก็คือหลักฐานซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงว่ามีทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจริง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องยื่นพร้อมด้วยเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

<sup>5</sup> อังศุณี เกตุทัต และคณะ. หลักการบัญชี 1. หน้า 4





พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้ว วันที่พ้นจากตำแหน่งให้ถือวันตามความเป็นจริง คือวันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าจะพ้นไปด้วยเหตุใดก็ตาม

#### 4.2.3 การจงใจไม่ยื่น

ตามมาตรา 295 ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ จงใจ ” ไว้ว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร มีความหมายแตกต่างจากเจตนาในทางอาญา หรือแตกต่างจากคำว่า จงใจในทางกฎหมายแพ่งอย่างไร ซึ่งในทางอาญาประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติในเรื่องเจตนาไว้ดังนี้

“ มาตรา 59 บุคคลใดจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะ  
ได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้น  
แต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา

กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำ  
ประสงค์ต่อผล หรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น

การกระทำโดยประมาท ได้แก่การกระทำความผิดมิใช่โดยเจตนาแต่กระทำโดยปราศจาก  
ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความ  
ระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

การกระทำให้หมายรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้น โดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำ  
เพื่อป้องกันผลนั้นด้วย

ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 บัญญัติไว้ว่า

“ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขา  
เสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี  
ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ”

การกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง ผู้กระทำต้อง  
ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น ส่วนกระทำโดยจงใจตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์มาตรา 420 หมายความว่ากระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายแก่เขาแล้วก็ถือว่าเป็นการ  
กระทำโดยจงใจส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดไม่สำคัญ

“ คำว่า จงใจถ้าเทียบกับคำว่า เจตนา ตาม ป.อ. (ประมวลกฎหมายอาญา) จะมีความ  
หมายเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร คำว่าเจตนา ตาม ป.อ. มาตรา 59 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า  
“กระทำโดยเจตนา ได้แก่การกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์  
ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น “เจตนาในทางอาญามีอยู่ 2 อย่างคือเจตนาประสงค์ต่อ

ผลกับเจตนาข้อมเล็งเห็นผล เจตนาประสงค์ต่อผลคือ รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดแก่เขา และผู้กระทำ ประสงค์จะให้เกิดผลขึ้นด้วย โก้ดเดียวกับคำว่าจงใจ คือผู้กระทำรู้ว่าผลความเสียหายจะเกิดขึ้นแก่เขา เหมือนกันส่วนผลเสียหายจะเกิดมากหรือน้อย ก็ถือว่าเป็นจงใจหมด แต่สำหรับเจตนาประสงค์ต่อผล ในทางอาญา ผลเกิดมากกว่าที่ประสงค์ไว้ก็ไม่ถือว่าเป็นเรื่องประสงค์ต่อผล... สำหรับเจตนาข้อมเล็งเห็นผล หมายถึง ผู้กระทำไม่ประสงค์ต่อผลแต่ได้ฝืนกระทำไปทั้ง ๆ ที่เล็งเห็นได้ว่าผลจะเกิดแต่ผู้กระทำไม่โยคีในผล แต่ในทางแพ่ง การฝืนกระทำไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจอย่างมากก็เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น<sup>6</sup>

ดังนั้นเจตนาในทางอาญาและจงใจในทางแพ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีความแตกต่างกัน โดยจงใจในทางแพ่ง จะมีความหมายกว้างกว่าเจตนาในทางอาญา แต่สำหรับคำว่า จงใจ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 295 จะมีความหมายอย่างไร

เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยในกรณีตัวอย่างที่ผ่านมาจะเห็นว่า กรณีส่วนใหญ่ ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรู้หรือไม่ว่าตนต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเมื่อรู้แล้ว ได้ดำเนินการใดเพื่อยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือพยายามจะยื่นบัญชีดังกล่าวหรือไม่ หากเป็นกรณีที่เป็นกรณียื่นบัญชีหรือเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ผู้ยื่นทราบหรือไม่ว่าบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือเอกสารประกอบของตน ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และเมื่อรู้แล้ว ได้ดำเนินการแก้ไขหรือพยายามที่จะแก้ไขประการใดหรือไม่ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2543 ก่อนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า มีการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ถูกร้อง โดยมีหนังสือแจ้งให้ทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงรวม 4 ครั้ง แต่ผู้ถูกร้องไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงและไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแต่อย่างใด ซึ่ง ผู้ถูกร้องรับว่าได้รับหนังสือเตือนดังกล่าวแล้ว ทั้งยังทราบว่าหากไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้เป็นเวลาห้าปี การปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าเชื่อโดยสุจริตว่า ไม่จำเป็นต้องยื่นเพราะเข้ารับตำแหน่งขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ประกอบกับขณะมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ผู้ถูกร้องยังอยู่ในต่างประเทศนั้น เห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

<sup>6</sup> เฟิง เฟิงนิติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพมหานคร : อธิยามิตลนิยาม, 2534, หน้า 121-122

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2543 ผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งว่า อยู่ในระหว่างรวบรวมเอกสารหลักฐานและจะดำเนินการโดยคํานั้น กรณียอมแสดง ให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องทราบว่า มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 และมาตรา 292 แต่ผู้ถูกร้องกลับไม่ติดต่อชี้แจงข้อเท็จจริงและไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแต่อย่างใด กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2543 ตามหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคำชี้แจงและคำแถลงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องไม่ได้แย้งหรือปฏิเสธเพียงแต่มีเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการให้ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าทรัพย์สินและหนี้สินมีหลายรายการและมีจำนวนมาก บางรายการสูญหายไม่อาจรวบรวมให้ครบถ้วนภายในเวลาอันจำกัด เมื่อศาลรัฐธรรมนูญให้ส่งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษี ประจำปี 2539 ปี 2540 และปี 2541 ผู้ถูกร้องกลับยื่นหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย สำหรับเงินเดือนประจำตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องประจำปีภาษี 2539 ปีภาษี 2540 และปีภาษี 2541 ประกอบกับเอกสารที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินและหนี้สินหลายรายการที่ผู้ร้องยื่นประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เอกสารที่แสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นชื่อของผู้ถูกร้อง ณ วันที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

นอกจากนั้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จะปรับว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีปัญหานี้จงใจหรือไม่จงใจ ยังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนถึงขั้นสงสัยว่าผู้กระทำความผิดหรือไม่ศาลอาจจะพิจารณาเพียงว่าเชื่อได้หรือไม่ว่าทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้แจ้งไว้ นั้นมีอยู่จริง และผู้ยื่นบัญชีรู้หรือไม่ว่ารายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้แสดงไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้อง หรือไม่ตรงกับความเป็นจริง โดยพิจารณาจากคดียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จทั้งสองคดี ได้แก่

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 22/2543 เหตุผลที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ไม่อาจนำสมุดคู่ฝากไปแก้ไขให้ถูกต้องได้ เพราะ ธนาคารใกล้จะปิดทำการ และไม่อาจแก้ไขปรับปรุงรายการในบัญชีฯ ได้ เพราะเกรงว่า จะไปยื่น บัญชีฯ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ทันในเวลา 16.30 นาฬิกา ของวันที่ 17 ธันวาคม 2540 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เพราะปรากฏว่าในเวลาต่อมาผู้ถูกร้องได้ติดต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อส่งมอบเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมหลายครั้ง เช่น

สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาโฉนดที่ดิน สำเนาภาพถ่ายทรัพย์สินอื่น สำเนาทะเบียนหย่า รวมทั้งชี้แจงเรื่องการไม่แนบสำเนา แบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษี 2539 หากผู้ถูกร้องกระทำการโดยสุจริตใจก็สามารถขอแก้ไขบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ แต่ผู้ถูกร้องก็มีได้ดำเนินการ ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2543 พิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งมอบเงินสดเป็นจำนวนมากระหว่างนายภุชนันทน์ฯ กับผู้ถูกร้อง และมีการส่งต่อกันเป็นทอด ๆ เช่นนี้ น่าจะได้คำนึงถึงเรื่องความสะดวกและความปลอดภัยเป็นสำคัญ แต่พยานก็ไม่สามารถชี้แจงขั้นตอนของการส่งมอบแต่ละครั้งต้องเปลี่ยนถ่ายกระเป๋าหรือไม่ช่วงระหว่างการเดินทางมีผู้คุ้มกันเพื่อรักษาความปลอดภัยหรือไม่เป็นต้น พิจารณาจากการเบิกความของพยาน เหมือนกับไม่ได้คิดจะกระทำเช่นนั้น เพราะไม่เห็นความสำคัญ เช่น ที่เบิกความว่า ผ่าเงินไว้กับบุตรสาวของนายภุชนันทน์ฯ 2 ถึง 3 ครั้งเป็นต้น การถือเงินจำนวนมาก เช่นนี้กลับบ้านหลังจากเลิกงาน จะรับฟังได้เพียงใด จึงเป็นเรื่องผิดปกติวิสัยที่ผู้ใดจะถือเงินสดไว้ ในความครอบครองหรือขนย้ายเงินสดแต่ละครั้งมีจำนวนสูงเป็นล้านบาท บางครั้งมีจำนวนถึง 8.5 ล้านบาท และไม่มียกมัดต่ำกว่า 1 ล้านบาท แทนการถือเช็ค ซึ่งจะสะดวกและปลอดภัยกว่า อีกทั้งยังเป็นหลักฐานของการมอบหรือโอนจ่ายเงินให้กันได้อย่างดีด้วย...

...จึงมีข้อพิจารณาว่า การจ่ายเงินสดถึง 3 ล้านบาท เป็นค่าดอกเบี้ยกู้ยืมนั้น เหตุใด ไม่มีการทำหลักฐานการรับเงินมอบไว้ต่อกัน ทั้ง ๆ ที่ได้มีการทำบันทึกว่าด้วยข้อตกลงการกู้เงิน ก่อนการจ่ายเงิน และมีใบรับเงินเมื่อจ่ายเงินแต่ละงวดแล้ว เหตุใดผู้กู้ยืมจึงต้องรีบชำระดอกเบี้ย ปลายปี 2539 เมื่อได้รับเงินกู้ยืมงวดสุดท้ายในวันที่ 13 สิงหาคม 2539 ซึ่งเป็นระยะเวลาห่างกันเพียง 4 เดือน และห่างจากการชำระเงินงวดแรก เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2539 เพียง 8 เดือนเศษ ในขณะที่ระยะเวลาชำระคืนยาวถึง 5 ปี เหตุใดการส่งมอบและรับเงินดังกล่าว จึงกระทำ โดยรู้เห็นกันเพียง 2 คนเท่านั้น และถ้าไม่มีหลักฐานการรับเงิน อ้างว่าเงิน 3 ล้านบาท นำมาจากบัญชีรวมกันของกรรมการ 3 คนของบริษัท เอ เอ เอสฯ เหตุใดไม่นำบัญชีฯ มาแสดงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่า คำให้การและคำเบิกความทั้งของนายภุชนันทน์ฯ และนายทรงชัยฯ มีพิรุธมาตลอด ไม่น่าเชื่อว่านักธุรกิจผู้มีประสบการณ์เช่นนั้น จะทำในสิ่งที่ขาดตกบกพร่อง อันนำไปสู่การไม่มีพยานหลักฐานใด ๆ ที่จะนำมาฟ้องร้องกันได้ จึงไม่น่าเชื่อว่ามีเงิน 3 ล้านบาท จริง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2544 ... เห็นว่า คำว่า “ จงใจ ” ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 เป็นเพียงเจตนาธรรมดาที่พิจารณาเพียงว่า ผู้ถูกร้องรู้หรือไม่ว่า มีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอยู่หรือไม่ เพียงผู้ถูกร้องรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ต้องการให้ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีฯ อย่างถูกต้องเท่านั้น ส่วนเรื่องการทุจริตเป็น

เรื่องของรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ” เป็นเรื่องที่ผู้ร้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินแล้วพบว่า มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งได้มาจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น ในการพิจารณาคำร้องนี้จึงพิจารณาเพียงว่า ผู้ร้องจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 หรือไม่เท่านั้น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2544... เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 มีมาตรการบังคับสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ จงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบคือ การพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่า เป็นมาตรการบังคับทางการเมืองที่มีความรุนแรงดังนั้น การพิจารณาเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหา จึงต้องพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 นี้ ผู้กระทำต้องรู้ชัดแจ้งถึงความมืออยู่จริง ไม่ใช่ควรจะรู้ถึงความมืออยู่ของทรัพย์สินและหนี้สิน เพราะผู้กระทำต้องมีเจตนาที่จะแสดงรายการทรัพย์สินฯ ให้ผิดแผกต่างไปจากความเป็นจริง หรือรู้ชัดแจ้งว่าทรัพย์สินฯ มืออยู่เพียงเท่าใด โดยมีเจตนาไม่แสดงรายการทรัพย์สินฯ หรือแสดงไม่ครบถ้วน จึงจะเป็นความผิดกรณียื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะชี้ชัดได้ว่าผู้ถูกร้องรู้ว่า ยังมีทรัพย์สินซึ่งเป็นหุ้นของกลุ่มสมรสที่ให้อื่นถือแทนอยู่อีก ผู้ร้องมีความเห็นเพียงว่า ผู้ถูกร้องและคู่สมรสผู้ถูกร้องพักอาศัยอยู่บ้านเดียวกัน มีสำนักงานอยู่ในอาคารเดียวกัน ทรัพย์สินเป็นหุ้นมีมูลค่าเป็นเงินจำนวนมาก มีการซื้อขายหุ้นเป็นประจำ ซึ่งผู้ถูกร้องต้องรู้หรือน่าจะรู้การกระทำของกลุ่มสมรสรวมตลอดทั้งทรัพย์สินเป็นหุ้นที่คู่สมรสดำเนินการอยู่เสมอไป นั้นหาได้ไม่ เพราะในความเป็นจริงบางกรณีอาจไม่รู้ได้

น่าสังเกตว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่ามีเหตุผลรับฟังได้หรือไม่ ถ้าปรากฏ “ รับฟังไม่ได้ ” “ ผิดปกติวิสัย ” และ “ ไม่น่าเชื่อ ” ในการวินิจฉัยในความจงใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นนี้อาจสรุปได้ว่า การพิสูจน์ความ “ จงใจ ” นั้น เพียงพฤติการณ์หรือมีพฤติกรรมการที่ไม่น่าเชื่อ ก็ถือว่าเป็นการจงใจแล้ว มิจำเป็นต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัยเช่นเดียวกับเจตนาและมีได้คำนึงถึงความ “ สุจริต ” หรือ “ ไม่สุจริต ” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น เพราะมาตรา 295 นั้นมิได้พิจารณาลำดับเรื่องความสุจริต หรือเจตนาทุจริต หากเพียงการจงใจ

ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือเงาใจยื่นเท็จฯ ก็ถือว่าเข้าตามมาตรา 295 แล้ว โดยไม่ต้องพิจารณาว่าการไม่ได้ยื่นต้องมีเจตนาทุจริตหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ในกรณีเงาใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 34 นั้น รับฟังข้อเท็จจริงได้เพียงว่า “ เชื่อได้ว่ามีทรัพย์สิน (หรือหนี้สิน) นั้นอยู่จริง ” ก็ถือว่าเงาใจ แต่ถ้าเทียบกับความผิดฐานปลอมเอกสารตามมาตรา 264 ของประมวลกฎหมายอาญา ที่ต้องพิสูจน์ให้ได้แน่ชัดว่าหนังสือหรือเอกสารที่จำเลยทำขึ้นเป็นเอกสารปลอมอย่างสิ้นข้อสงสัยใด

ดังนั้นเมื่อพิสูจน์ได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องซึ่งได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รู้ว่าตนต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ไม่ยื่น หรือไม่มีพฤติการณ์ว่าจะยื่นบัญชีดังกล่าว หรือผู้ถูกร้องนั้นรู้ดีว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือเอกสารประกอบของตนเองนั้นเป็นเท็จหรือไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง แต่มิได้แสดงเจตนาหรือพฤติการณ์เพื่อดำเนินการขอแก้ไขหรือมีพฤติการณ์อันชี้ให้เห็นได้ว่า ไม่น่าเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้น มีทรัพย์สิน หนี้สิน หรือเอกสารประกอบที่ได้แจ้งนั้นอยู่จริง จะถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นมีความ “ จงใจ ” อันเป็นองค์ประกอบเป็นสาระในการพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือเงาใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบตามมาตรา 295 แล้ว โดยไม่ต้องพิจารณาถึงมูลเหตุจงใจ หรือประสงค์ต่อผล หรือเล็งเห็นผลประการใดแต่อย่างไรก็ไม่อาจสรุปความ ความจงใจตามมาตรา 295 นั้นไม่ใช่เรื่องการพิสูจน์เจตนา ความจงใจนั้นเพียงศาล “ เชื่อ ” หรือ “ ไม่เชื่อ ” ในพยานหลักฐาน เอกสารปลอมตลอดจนข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาอย่างไรก็เพียงพอต่อการวินิจฉัยแล้ว ” <sup>7</sup>

#### 4.2.4 จงใจยื่นเท็จ

คำว่าจงใจยื่นเท็จมีความหมายเช่นเดียวกับว่าจงใจไม่ยื่นตามข้อ 4.1.1 แต่เป็นกรณีที่ยื่นไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ ตามแนวคำวินิจฉัยที่ 31/2543 ซึ่งวินิจฉัยว่ากรณีเงาใจยื่นบัญชีและเอกสารประกอบเป็นเท็จ กรณีสัญญากู้ยืมเงิน 3 ฉบับ เป็นเงิน 45 ล้านบาท ศาลพิจารณาแล้วเชื่อว่าหนี้เงินกู้ยืม 45 ล้านบาท ไม่มีอยู่จริงตามที่ผู้ถูกร้องและบริษัททำสัญญากัน และเห็นว่าการทำสัญญา

<sup>7</sup> กล้า สุมทวนิช. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาคดีตามมาตรา 295 (กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือเงาใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ”. หน้า 118-121

กู้ยืม โดยอ้างว่าเพื่อโอนหนี้ 45 ล้านบาท จากเจ้าหนี้เดิมไปเป็นของบริษัทเป็นการสร้างหลักฐานเพื่อแสดงว่ามีหนี้จริง จึงถือว่าผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีและเอกสารประกอบเป็นเท็จ

#### 4.2.5 การปกปิด

การปกปิด หมายถึง ไม่แจ้งให้ทราบถึงทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ให้ครบถ้วนถูกต้องตามแนวคำวินิจฉัยที่ 19/2544 กรณีที่จงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งผู้ถูกร้องต่อสู้ด้วยข้อกฎหมายหลายประการ อาทิ ผู้ถูกร้องไม่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีมาตรา 295 นำมาใช้กับผู้ถูกร้องไม่ได้ เพราะผู้ถูกร้องไม่ได้ดำรงตำแหน่งในขณะ ป.ป.ช. สอบสวน การสอบสวนของ ป.ป.ช. ไม่ชอบ เพราะมีกรรมการที่ขาดคุณสมบัติ และต่อสู้ข้อเท็จจริงอีกหลายประการ โดยเฉพาะผู้ถูกร้องไม่ทราบว่ากริยาดำเนินการใดเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากและที่ดิน คู่สมรสเป็นผู้ดำเนินการ ผู้ถูกร้องมีบ้าน 2 หลัง ที่ทำงานหลายแห่ง ไม่เคยไปตรวจสอบ และรวบรวมเอกสารทั้งผู้ถูกร้องและคู่สมรสต่างมีรายได้แยกจากกัน และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เชื่อว่าผู้ถูกร้องรู้ว่าบัญชีอยู่เพราะธนาคารส่งข้อมูลให้และที่ดินได้มาจากการซื้อจึงต้องรู้ว่ามืออยู่และคู่สมรสเบิกความว่า บัญชีนั้นผู้ถูกร้องเก็บไว้เองก็มี ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องจงใจและปกปิด และตามคำวินิจฉัยที่ 20/2544 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่จงใจปกปิด

#### 4.2.6 อำนาจการตรวจสอบและวินิจฉัยของ ป.ป.ช.

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบแล้วเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับบัญชีและตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น จากนั้นประธานหรือกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ได้รับมอบหมาย จะลงลายมือชื่อกำกับบัญชีดังกล่าวทุกหน้า จากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำการตรวจสอบดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 35 วรรคท้าย

ทั้งนี้ตามระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 17 วรรค 2 นั้นให้อำนาจคณะกรรมการในการมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการพิจารณาก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้มีกองตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้ยื่นแสดงมาใน



บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งระเบียบดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้แต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าร่วมตรวจสอบได้ ในกรณีที่ต้องใช้วิชาชีพเฉพาะ ต้องการความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการ หรือหากมีความจำเป็นอื่น ๆ

การตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินนั้น ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ให้อำนาจต่าง ๆ ในการสอบสวนหรือหาข้อเท็จจริงได้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ

(1) มีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 25 อนุมาตรา 1)

(2) เรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้การเพื่อประโยชน์ในการได้สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 25 อนุมาตรา 1)

(3) ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหะสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะ ของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจกรรมเพื่อการตรวจสอบ ค้น บังคับ หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จสามารถดำเนินการต่อไปได้จนแล้วเสร็จ ( มาตรา 25 อนุมาตรา 2 )

(4) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การได้สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 25 อนุมาตรา 3)

เพื่อการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วางแนวทางปฏิบัติในการเข้าไปตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในเคหะสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด ไว้ในระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 18 ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตรวจสอบต้องแสดงตนพร้อมหนังสือขอเข้าตรวจสอบ

(2) การตรวจสอบต้องทำในเวลากลางวันต่อหน้าที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ผู้ยื่นบัญชีหรือผู้แทนที่เป็นผู้นำการตรวจสอบ และอำนวยความสะดวกตามสมควร

(3) ถ้าการตรวจสอบกระทำไม่แล้วเสร็จในเวลากลางวัน หรือมีเหตุอื่นใดที่ไม่อาจทำการในเวลากลางวัน จะทำการตรวจสอบในเวลากลางคืนก็ได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นำทำ

การตรวจสอบก่อน ในกรณีนี้ ให้ผู้ตรวจสอบบันทึกความยินยอมของผู้นำทำการตรวจสอบก่อน  
ในการนี้ ให้ผู้ตรวจสอบบันทึกความยินยอมของผู้นำทำการตรวจสอบไว้ในบันทึกการตรวจสอบด้วย

เมื่อทำการตรวจสอบเรียบร้อยแล้วให้ผู้ตรวจสอบอ่านบันทึกรายละเอียดการตรวจสอบ  
ทรัพย์สินและหนี้สินที่ตรวจสอบได้นั้นแล้ว อ่านให้ผู้นำทำการตรวจสอบฟัง พร้อมทั้งให้ผู้นำ  
ทำการตรวจสอบลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบด้วย ถ้าผู้นำทำการตรวจสอบไม่ยอม  
ลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบ ให้ผู้ตรวจสอบลงบันทึกไว้

สำหรับกรณีที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อย่างถึงรายการทรัพย์สินและ  
หนี้สินที่อยู่ในต่างประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะมีหมายให้เอกอัครราชทูต หรือ  
สถานกงสุลของประเทศไทย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบและรับรอง  
ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแทนก็ได้ (ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่  
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 19)

#### กรณีที่ทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้องตามที่แสดงไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สิน

ในกรณีที่การตรวจสอบแล้วผลการตรวจสอบพบว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน  
และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น ไม่ถูกต้อง ซึ่งรูปแบบการยื่นบัญชีแสดงรายการ  
ทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ถูกต้องได้กำหนดไว้ในข้อ 20 ของระเบียบฉบับดังกล่าวด้วยได้แก่

- (1) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (2) ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ถูกต้องครบถ้วน
- (3) ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยไม่ยื่นเอกสารประกอบ
- (4) ยื่นเอกสารประกอบไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน
- (5) ไม่ยื่นสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมา
- (6) ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับในบัญชีหรือในสำเนาหลักฐาน ไม่ครบถ้วน
- (7) ดำเนินการอื่นใดในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร  
ประกอบไม่ครบถ้วน

ประกอบไม่ครบถ้วน

ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้พิจารณาว่า ในกรณีดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ยื่น  
บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้องนั้น ถือเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ  
ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และ  
เอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ อย่างไรก็ดี  
ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
ดังกล่าวเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการด้วย ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติดังกล่าว ทั้งนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าว

ได้กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 20

นอกจากการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามปกติแล้วระเบียบดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีผู้กล่าวหาหรือเรียนโดยมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันควรเชื่อว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งคณะกรรมการจะมอบหมายให้ประธานกรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานเป็นผู้ดำเนินการ แล้วจัดทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอกรรมการพิจารณาได้ กรณีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการก่อนการลงมติด้วยเช่นกัน (ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้อที่ 20)

มติของกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้น ถือผิดเสียงข้างมาก มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 7 ถ้ากรรมการ ป.ป.ช. ลงมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวัน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 22 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 34 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 295

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จแล้ว ในกระบวนการต่อไปจะเป็นกระบวนการทางศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติไว้ในวรรคท้ายว่า "...ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม..." ซึ่งก็ได้รับการบัญญัติไว้เช่นเดียวกันใน

มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย

#### 4.2.7 อำนาจการเสนอเรื่องของ ป.ป.ช. ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่การตรวจสอบแล้วผลการตรวจสอบพบว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นไม่ถูกต้อง ซึ่งรูปแบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ถูกต้องได้กำหนดไว้ในข้อ 20 ของระเบียบฉบับดังกล่าวด้วยได้แก่

- (1) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (2) ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้องครบถ้วน
- (3) ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยไม่ยื่นเอกสารประกอบ
- (4) ยื่นเอกสารประกอบไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน
- (5) ไม่ยื่นสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา
- (6) ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับในบัญชีหรือในสำเนาหลักฐานไม่ครบถ้วน
- (7) ดำเนินการอื่นใดในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบไม่ครบถ้วน

ประกอบไม่ครบถ้วน

ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้พิจารณาว่า ในกรณีดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ถูกต้องนั้น ถือเป็นกรจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ ทุกรูปแบบที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการด้วย ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติดังกล่าวทั้งนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 20

นอกจากการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามปกติแล้วระเบียบดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีเหตุอันน่าสงสัย หรือมีผู้กล่าวหาหรือเรียน โดยมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันสมควรเชื่อ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งคณะกรรมการจะมอบหมายให้ประธานกรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานเป็นผู้ดำเนินการ แล้วจัดทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอกรรมการพิจารณาก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการต้อง

เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการก่อนการลงมติด้วยเช่นกัน (ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 20)

มติของกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้น ถือมีความเสี่ยงอย่างมาก มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 7 ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวัน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 22 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 34 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 295

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จแล้ว ในกระบวนการต่อไปจะเป็นกระบวนการทางศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติไว้ในวรรคท้ายว่า "...ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม..." ซึ่งก็ได้รับการบัญญัติไว้เช่นเดียวกันในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วย

บทบาทหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด

บทบาทหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือไม่ เป็นบทบาทในการชี้ขาดวินิจฉัยโดยตรงมิใช่เพียงการตรวจสอบความถูกต้องของการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จนั้นเป็นการ

วินิจฉัยในชั้นแรก ซึ่งผลตามมาตรา 295 นี้จะเกิดขึ้นหรือไม่ ต้องเป็นไปตามการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ<sup>8</sup>

แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีฐานะเป็น “ผู้ร้อง” ซึ่งจะนำเสนอหลักฐานพยานในคดีการ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อศาลรัฐธรรมนูญในสถานะหนึ่ง แต่ในอีก สถานะหนึ่งแล้ว บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ที่สามารถวินิจฉัยได้ในขั้นต้น กล่าวคือ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็น ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยความอันเป็น เท็จหรือมิได้จงใจปกปิดข้อเท็จจริงเช่นนี้แล้วเรื่องดังกล่าวจะไม่เป็นคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือต่อ การฟ้องร้องต่อศาลใดด้วย เพราะหาไม่มีใครมีอำนาจยื่นเรื่องนี้ได้ นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup>

จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการหรือองค์กร ตุลาการหรือไม่ ซึ่งก่อนที่จะพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ หรือ เป็น องค์กรตุลาการนั้น เห็นควรที่จะศึกษาความหมายและลักษณะขององค์กรกึ่งตุลาการและองค์กร ตุลาการเสียก่อนว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่ง ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์กร ตุลาการไว้ดังนี้คือ<sup>10</sup> องค์กรตุลาการมี 2 ลักษณะคือ องค์กรตุลาการในทางรูปแบบ (Rechtsprechung im formellen Sinne) และองค์กรตุลาการในทางเนื้อหา (Rechtsprechung im materiellen Sinne) องค์กรตุลาการในทางรูปแบบ หมายถึง องค์กรศาลที่ได้รับการกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ โดยให้องค์กรที่มีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หากพิจารณาองค์กร ตุลาการในทางรูปแบบของไทยจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด 8 ที่ว่าด้วย ศาล ย่อมหมายถึง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์กรตุลาการในทางเนื้อหา หมายถึง องค์กรของรัฐที่มีความเป็นกลางที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยอาศัยบทบัญญัติของ กฎหมายโดยการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาที่ได้กำหนดไว้เพื่อเป็นการยุติข้อพิพาทดังกล่าว

ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความเห็นว่า องค์กรตุลาการในทางเนื้อหา อาจแบ่ง สาระสำคัญในทางเนื้อหา ได้ดังนี้

<sup>8</sup> กล้า สมุทรวนิช. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาคดีตามมาตรา 295 (กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ)”. หน้า 110

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111

<sup>10</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544,

1) องค์การนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัย “ข้อพิพาท” ระหว่างคู่กรณี กรณีที่จะเป็นข้อพิพาทนั้นได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวอ้างว่ามีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งองค์กรตุลาการจะต้องตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงที่เป็นกรณีข้อพิพาทนั้นว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ หากเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ องค์การตุลาการจะต้องวินิจฉัยกรณีดังกล่าวให้เป็นไปตามผลของกฎหมายที่กำหนดไว้ ลักษณะของการใช้กฎหมายขององค์กรตุลาการดังกล่าวจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายปกครอง เพราะองค์กรทั้งสองต่างเป็นองค์กรที่ใช้ข้อกฎหมายปรับกับข้อเท็จจริงทั้งคู่ แต่องค์กรตุลาการจะใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว จากลักษณะของการใช้กฎหมายอันมีพื้นฐานจากข้อพิพาทนี้เองทำให้องค์กรตุลาการมีความแตกต่างจากองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการใช้และตีความหมายโดยไม่จำเป็นที่จะต้องข้อพิพาทเกิดขึ้นก่อน

2) ผลของการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องมีผลเป็นที่สุดหรือมีลักษณะที่เรียกว่า “res judicata” ถึงแม้ว่าศาลชั้นต้นวินิจฉัยแล้ว บุคคลนั้นอาจอุทธรณ์ฎีกาไปยังศาลสูงได้ก็ตาม แต่หากไม่มีการอุทธรณ์ฎีกาหรือกรณีที่ศาลสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว กรณีนี้ย่อมมีผลทำให้คำวินิจฉัยของศาลนั้น ๆ มีผลเป็นที่สุด มีอาจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้องค์กรตุลาการมีความแตกต่างจากองค์กรกึ่งตุลาการ ดังเช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร้องทุกข์มิได้ถือว่าเป็นที่สุด แต่มีสถานะเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร

3) องค์การดังกล่าวจะต้องมีวิธีพิจารณาที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสในการเสนอข้อโต้แย้งหรือเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อคัดค้านของตนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการวิธีพิจารณาขององค์กรนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย อันเป็นหลักประกันให้การคุ้มครองคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

4) สมาชิกขององค์กรที่วินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทนั้นจะต้องมีหลักประกันความอิสระให้แก่สมาชิกขององค์กร หลักประกันความเป็นอิสระถือเป็นสาระสำคัญขององค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ที่เสนอข้อพิพาทให้แก่องค์กรนั้นพิจารณาว่าตนจะได้รับการพิจารณาจากองค์กรที่มีความเป็นกลาง ที่มีความยุติธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ด้วยเหตุนี้เองในวิธีพิจารณาขององค์กรดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีกระบวนการคัดค้านผู้พิพากษาที่อาจจะขาดความเป็นกลางในการวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ ได้

ผลของการเป็นองค์กรตุลาการนั้นย่อมก่อให้เกิดผลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างน้อย 2 กรณี ดังนี้

ก. องค์กรตุลาการจะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัยปัญหาข้อพิพาท องค์กรตุลาการจะวินิจฉัยข้อพิพาทได้นั้นจะต้องมีการริเริ่มมาจากผู้ที่มีสิทธิในเรื่องนั้น ๆ ถึงแม้จะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแต่หากผู้ที่

เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นไม่เสนอเรื่องมายังศาลที่มีอำนาจให้พิจารณาเรื่องดังกล่าว ศาลก็ไม่อาจที่จะหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาได้ หรือที่เรียกว่า “ หลักการยื่นคำร้อง ” (Antragsprinzip) บุคคลหรือองค์กรภายนอกที่มีสิทธิเสนอเรื่องนั้นต่อศาล

ข. เมื่อเป็นองค์กรศาลแล้ว โดยหลักแล้วการพิจารณาวินิจฉัยคดีจะต้องผูกพันอยู่กับคำร้องหรือคำขอของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี แต่อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นในการเอามาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 295 แล้ว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ เพราะเมื่อพิจารณาจากอำนาจของ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 295 แล้ว ป.ป.ช. ไม่ได้ทำหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง คู่กรณี แต่ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัย เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 293 วรรคสามได้บัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินโดยเร็ว อำนาจดังกล่าวของ ป.ป.ช. จึงเป็นอำนาจที่กฎหมายให้ทำการตรวจสอบและวินิจฉัยโดยไม่ต้องมีคู่กรณีที่น่ากรณีพิพาทมาให้วินิจฉัย เป็นการใช้กฎหมายตีความกฎหมายและวินิจฉัยกฎหมายก่อนที่จะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นซึ่งต่างจากองค์กรตุลาการ โดยแท้จริงที่จะมีการใช้ ตีความ และวินิจฉัยกฎหมายต่อเมื่อมีผู้เสนอข้อพิพาทหรือมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว และนอกจากนี้ผลของคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. กรณีดังกล่าวยังไม่มีผลเป็นที่สุดเช่นคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์และฎีกา แต่ ป.ป.ช. หากมีกรณีตามมาตรา 295 วรรคหนึ่งดังกล่าวเกิดขึ้น ป.ป.ช. ต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดก็แสดงว่าอำนาจของ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยระดับหนึ่งเท่านั้นกรณีที่จะทำให้ผลการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดและมีผลผูกพันศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัย แต่การตรวจสอบและวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ก็ได้กำหนดวิธีพิจารณาของตนไว้ซึ่งวิธีพิจารณาดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกตรวจสอบได้มีโอกาสเสนอข้อโต้แย้งหรือเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อคัดค้านของตนซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ข้อ 26 นอกจากนี้ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญการตรวจสอบและวินิจฉัยมีหลักประกันความอิสระและความเป็นกลางได้เป็นอย่างดีซึ่งยากที่ฝ่ายบริหารจะแทรกแซงได้ เมื่อพิจารณาถึงสถานะและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 295 ดังกล่าวแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการมากกว่าที่จะเป็นองค์กรตุลาการ โดยแท้จริง



#### 4.2.8 อำนาจการพิจารณาและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญให้อำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเอง แต่ต้องกระทำโดยมีมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทุกคนเห็นพ้องต้องกันและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) การพิจารณาโดยเปิดเผย
- (2) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี
- (3) การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน
- (4) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ
- (5) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ซึ่งมีสาระเป็นไปตามมาตรา 269 คือ

1. หลักประกันขั้นพื้นฐานในการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 15
2. การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยซึ่งได้บัญญัติในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญข้อ 17-21
3. การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการขอตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนได้บัญญัติไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 12 และ 17
4. การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ในข้อที่ 7 ถึง 9
5. การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญในข้อที่ 28

เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้รูปแบบระบบวิธีพิจารณาใด ในการค้นหาความจริง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาในการค้นหาความจริงในศาลมี 2 ระบบ คือ

ก. ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มีลักษณะที่สำคัญคือ ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี กล่าวคือศาลมีอำนาจ และชอบที่จะใช้อำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติม หรืองดสืบพยานและศาลสามารถซักถามพยานเองได้ ซึ่งทั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของศาลในการค้นหาความจริงแห่งคดีให้ได้มากที่สุด. การกำหนดระเบียบวิธี (Technicality) ในการพิจารณาคดีจะมีน้อย และให้อำนาจศาลในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นมากกว่าอีกระบบหนึ่ง ระบบนี้จะใช้

ในประเทศภาคพื้นยุโรปที่ใช้ Civil Law เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ นอกจากนี้ ในศาลที่ใช้กฎหมายมหาชน ได้แก่ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผลของคดีนั้นมีผลกระทบต่อมหาชนในวงกว้างด้วยมิใช่เพียงคู่ความทั้งสองฝ่ายเท่านั้น ก็จะใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้หาข้อเท็จจริงในคดีได้มากที่สุด

ข. ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) เป็นระบบที่ศาลจะจำกัดบทบาทตนเองลงเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น หน้าที่ในการนำพินิจความจริงเป็นที่หน้าที่ของ ผู้กล่าวหาที่จะนำพยานมาพินิจเพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงของฝ่ายตน โดยศาลจะไม่มีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม กฎเกณฑ์การสืบพยานหาข้อเท็จจริงนั้นจะเป็นไปอย่างเคร่งครัดมาก ซึ่งคู่กรณีจะต้องดำเนินการกระบวนการต่าง ๆ ให้ถูกต้องเพื่อนำความจริงให้ประจักษ์ต่อศาลให้มากที่สุด บางครั้งอาจจะมีการแพ้ชนะคดีกันได้เพราะเทคนิคทางวิธีพิจารณา ระบบนี้จะใช้ในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

ถ้าพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้” และจากข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 20 วรรคท้ายก็มีการบัญญัติไว้ว่า “ในการแถลงการณ์ด้วยวาจาของแต่ละฝ่ายตุลาการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลงหรือภายหลังการแถลงก็ได้” เมื่อพิจารณาจากมาตราดังกล่าว ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการเรียกเอกสารหลักฐานรวมทั้งพยานมาให้ถ้อยคำก็ได้ หรือในระหว่างการพิจารณา ตุลาการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ บทบาทเช่นนี้คือการที่ตุลาการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ดังนั้นวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจึงน่าจะมีลักษณะเป็นระบบไต่สวน

อย่างไรก็ดี มีผู้ตั้งข้อสังเกตถึงวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นี้ว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานนั้นเป็นบทบาทของทนายความมากกว่าศาลรัฐธรรมนูญเอง และมีการถามค้าน และถามดิง เช่นเดียวกับ การพิจารณาในศาลยุติธรรม (ซึ่งมีวิธีพิจารณาที่คล้ายกับระบบกล่าวหา) จนดูเหมือนกับว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นใช้ระบบกล่าวหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกนั่งพิจารณา รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งในประเด็นนี้ได้มีการให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ดังนี้ คือ

ระบบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นใช้รูปแบบของกระบวนการวิธีพิจารณาแบบไต่สวน ดังนั้นจึงค่อนข้างจะเปิดกว้างอย่างเต็มที่เพื่อให้คู่ความอันได้แก่ผู้ร้องและผู้ถูกร้องนั้นสามารถนำเสนอข้อเท็จจริงของตนอันเกี่ยวกับคดีให้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจซึ่งน้ำหนัก

พยานหลักฐานและพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างถูกต้อง เพียงธรรม ลักษณะอีกประการหนึ่งของระบบไต่สวนคือการไม่เคร่งครัดกับกระบวนการวิธีพิจารณามากนัก เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาในลักษณะการ “แพ้ชนะคดีกันเพราะเทคนิควิธีพิจารณา” กล่าวคือ คู่ความมิได้แพ้ชนะกันเพราะพยานหลักฐานที่นำมาหักล้างพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งคดีกัน หากแพ้ชนะกันเพราะเทคนิคการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่นนี้แล้วเท่ากับว่าความยุติธรรมแห่งคดีนั้นก็ถดถอยลงไปด้วยเช่นกัน อาทิเช่น ฝ่ายโจทก์อาจจะมีพยานหลักฐานสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่าตนเองมีสิทธิดีกว่า แต่ไม่สามารถนำหลักฐานนั้นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้เนื่องจากติดขัดที่กระบวนการวิธีพิจารณาไม่เปิดช่องให้หากเปรียบเทียบกับเกมส์กีฬาที่เหมือนกับกรณีที่นักกีฬาได้แพ้ชนะกันที่ฝีมือ แต่แพ้ชนะกันเพราะกติกา เพราะจุดประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายวิธีพิจารณาความใดๆ ก็ตามนั้น มุ่งหมายที่จะเป็นเครื่องมือที่ “ช่วย” ให้ศาลหาข้อเท็จจริงแห่งคดีออกมา เพราะการมุ่งเน้นอย่างเคร่งครัดที่จะบังคับตามกฎหมายวิธีพิจารณาแบบตรงตัวจนละเลยวัตถุประสงค์สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง ย่อมไม่เป็นคุณค่าต่อความยุติธรรมในที่สุด

วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน จึงเป็นการวางกฎเกณฑ์ไว้กว้างขวาง และไม่ใช้บังคับเคร่งครัดเพื่อให้ศาลสามารถค้นหาข้อเท็จจริงแห่งคดีออกมาได้อย่างมากที่สุดเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว<sup>11</sup>

#### 4.2.1.8 การพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ได้กำหนดวิธีพิจารณาให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เช่น ข้อ 15 , 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 และในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยที่ 31/2543 ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ ในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงซ้ำซ้อนกับข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยมาแล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดนัดสืบพยานหลายนัดและศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวว่า “...ดังนั้นจึงรับฟังไม่ได้ว่า มีการกู้ยืมเงินระหว่างผู้ถูกร้องกับนายกฤษณ์นันท์ ฯ และระหว่างนายกฤษณ์นันท์ ฯ กับนายทรงชัย ฯ และรับฟังไม่ได้

<sup>11</sup> กล้า สมุทรวณิช. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาคดีตามมาตรา 295”.

ว่า ผู้ถูกร้องซื้อหุ้นบริษัทรอยัล ลานนาฯ ให้ภริยาและบุตรด้วยเงินที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ได้กู้ยืมมา 45 ล้านบาท ดังนั้นจึงเชื่อว่าหนี้เงินกู้ยืม 45 ล้านบาท ไม่มีอยู่จริง การที่ผู้ถูกร้องและบริษัท เอ เอ เอสฯ ทำสัญญากู้ยืมเงินโดยอ้างว่าเพื่อโอนหนี้ 45 ล้านบาท จากเจ้าหนี้เดิมไปเป็นของบริษัทเอ เอ เอสฯ นั้น จึงเป็นการสร้างหลักฐานเพื่อแสดงว่า มีหนี้สินจริง และเมื่อผู้ถูกร้องยื่นบัญชีฯ โดยแจ้งรายการหนี้สิน 45 ล้านบาท แต่ไม่มีหนี้สินจริงในวันที่ยื่นบัญชีฯ ถึง 3 ครั้ง คือ ยื่นบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรองนายกรัฐมนตรี โดยแสดง ตำนานสัญญากู้ยืมเงิน 3 ฉบับ เป็นเอกสารประกอบ ต้องถือว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ “ ต่อมาในคำวินิจฉัยที่ 19/2544 และ 20/2544 ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการพิจารณาและสืบพยานผู้ร้องและผู้ถูกร้องในปัญหาข้อเท็จจริง และได้วินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงทั้งสองคดีดังกล่าวไว้ดังนี้คือ

คำวินิจฉัยที่ 19/2544 ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีทรัพย์สินของผู้ถูกร้องที่ไม่ได้แสดงบัญชีไว้ในบัญชีฯ ได้แก่ บัญชีเงินฝาก 9 บัญชี และที่ดิน 9 แปลง ผู้ถูกร้องอ้างว่า คู่สมรส เป็นผู้จัดเก็บเอกสารเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งหมด จึงจำไม่ได้ว่า มีทรัพย์สินดังกล่าว และมีทรัพย์สินที่มี อยู่ก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่จากคำเบิกความของคู่สมรสที่ว่า บัญชีเงินฝากของผู้ถูกร้อง ผู้ถูกร้องเก็บไว้เอง อาจมีบางบัญชีที่คู่สมรสเก็บไว้ อีกทั้งพิจารณาจากการเปิดบัญชีเงินฝาก และการทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์ผู้เปิดบัญชีจะต้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ประกอบกับ ผู้ถูกร้องเบิกความว่า ธนาคารพาณิชย์ได้ส่งรายงานการแจ้งยอดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันให้ทราบ ทุกเดือน จึงไม่เชื่อว่า ผู้ถูกร้องจะไม่ว่ามีบัญชีเงินฝากทั้ง 9 บัญชีอยู่ ส่วนที่ดินทั้ง 9 แปลงนั้น แม้ว่า คู่สมรสเป็นผู้จัดเก็บเอกสารสิทธิแต่ที่ดินส่วนใหญ่ได้มาโดยการซื้อผู้ถูกร้องจะต้องรู้ว่า คนมีที่ดิน แปลงดังกล่าว ข้อต่อสู้ของผู้ร้องจึงไม่มีน้ำหนัก รับฟังไม่ได้

กรณีทรัพย์สินของคู่สมรสที่ไม่ได้แสดงบัญชีไว้ในบัญชีฯ คือ เงินฝาก 23 บัญชี และ ตัวสัญญาใช้เงิน 2 ฉบับ ที่ดิน 21 แปลง ผู้ถูกร้องอ้างว่า คู่สมรสไม่ได้บอกให้รู้เกี่ยวกับทรัพย์สิน ดังกล่าว และจากคำเบิกความของคู่สมรสที่ว่า ไม่ได้บอกให้ผู้ถูกร้องทราบ เพื่อความมั่นคงในชีวิต เนื่องจากเกรงว่า ผู้ถูกร้องจะนำทรัพย์สินดังกล่าวไปลงทุนในธุรกิจหมด อีกทั้งผู้ถูกร้องอ้างว่า เกรงใจ คู่สมรส ไม่กล้าถามถึงทรัพย์สินของคู่สมรสว่า มีอยู่อย่างไร เท่าไคนั้น ทำให้ไม่ทราบว่า คู่สมรส มีทรัพย์สินอยู่หรือไม่ เห็นว่า รับธรรมนูญ มาตรา 291 บัญญัติให้ผู้ยื่นบัญชีฯ ต้องแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสอย่างถูกต้องตรงตามความเป็นจริง จึงเป็นหน้าที่ของคู่สมรสต้องแจ้ง ให้ผู้ยื่นบัญชีฯ ทราบว่า คู่สมรสมีทรัพย์สินและหนี้สินอะไรบ้าง เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 เป็นบทสันนิษฐานความรับผิดชอบของผู้ถูกร้องในการกระทำของคู่สมรสด้วย เนื่องจาก ผู้ถูกร้องและคู่สมรสเป็นสามีภริยาต้องอุปการะเลี้ยงดูกัน อีกทั้งทรัพย์สินของคู่สมรสที่ไม่ได้ยื่น

บัญญัติ ฯ ไว้ว่ามีจำนวนมาก จึงไม่เชื่อว่าผู้ถูกร้องไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องจึงไม่มีน้ำหนักรับฟังไม่ได้

คำวินิจฉัยที่ 20/2544 ...พิจารณาทำให้การของผู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับพยานหลักฐานในสำนวนแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องและคู่สมรสดำเนินธุรกิจและมีทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะหุ้นในบริษัทต่างๆซึ่งวิธีการดำเนินธุรกิจ ผู้ถูกร้องได้ยอมรับว่า บางบริษัทก็มีความจำเป็นต้องใช้ชื่อบุคคลอื่นถือหุ้นแทน เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ แต่การดำเนินการให้บุคคลอื่นถือหุ้นแทนในบริษัทใด เมื่อใด จำนวนเท่าใด นั้น ได้ความว่า ผู้ถูกร้องได้มอบให้เลขานุการส่วนตัวของผู้ถูกร้อง คือ นางกมลวัน ฯ เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากหุ้นและบริษัทซึ่งต้องกำกับดูแลมีจำนวนมาก การดำเนินการของผู้ถูกร้องถือปฏิบัติเช่นนี้ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินธุรกิจ และเมื่อเริ่มเข้าสู่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองผู้ถูกร้องก็โอนลอยหุ้นทั้งหมดให้คู่สมรสไปดำเนินการ ซึ่งคู่สมรสก็ยังคงดำเนินการดังเช่นที่เคยปฏิบัติ คือมอบให้เลขานุการส่วนตัวดูแลการโอน และการใช้ชื่อบุคคลอื่นถือหุ้นแทน ตลอดจนจัดทำแฟ้มรายละเอียดการถือหุ้นเหล่านั้นไว้ นอกจากนี้ เลขานุการส่วนตัวของผู้ถูกร้องและคู่สมรสยังได้รับความไว้วางใจในการจัดทำบัญชี ฯ ยื่นต่อผู้ร้อง ทั้งนี้ เพราะผู้ถูกร้องและคู่สมรสต่างมีภาระงานและทรัพย์สินมาก ไม่มีเวลาที่จะรวบรวมทำบัญชี ฯ ได้ด้วยตนเอง เมื่อเลขานุการทำบัญชี ฯ เสนอให้ผู้ถูกร้องรับรอง ผู้ถูกร้องก็เชื่อว่า ถูกต้อง จึงลงลายมือชื่อรับรองไปตามนั้น สำหรับการจัดทำรายการทรัพย์สินในบัญชี ฯ ในส่วนของคู่สมรสนั้น ได้ความตามคำให้การของนางกาญจนาภา ฯ เลขานุการส่วนตัวของคู่สมรส ยอมรับว่า มีหุ้นที่ใช้ชื่อบุคคลอื่นถือแทนคู่สมรสผู้ถูกร้อง ที่ไม่ได้แจ้งไว้ในบัญชี ฯ แต่เกิดจากความเข้าใจผิดของนางกาญจนาภา ฯ เองว่า ไม่ต้องแจ้งเนื่องจากสับสนเกี่ยวกับแบบและคำอธิบายเกี่ยวกับการยื่นบัญชี ฯ ซึ่งจากคำให้การของคู่สมรสผู้ถูกร้องที่ให้การต่อคณะกรรมการตรวจสอบ ฯ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2543 ยอมรับว่าไม่ได้ตรวจรายการ ฯ ที่นางกาญจนาภา ฯ จัดทำมา หากตรวจก็จะต้องนำหุ้นส่วนนั้นมาแจ้งเพราะยังเป็นทรัพย์สินของตนอยู่ แสดงให้เห็นว่า คู่สมรสผู้ถูกร้องเองยังไม่ทราบว่าได้แจ้งรายการหุ้นดังกล่าวของตนไว้ในบัญชีที่ยื่นต่อผู้ร้องทั้ง 3 ครั้ง ครั้นทราบเรื่องก็ได้ดำเนินการให้ผู้ถูกร้องแจ้งต่อผู้ร้องเพิ่มเติม จึงเห็นว่า ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องมีเหตุผลรับฟังได้...

จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะมีอำนาจในการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริง กรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 หรือไม่ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฅ นคร เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจพิจารณาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยให้ความเห็นว่า <sup>12</sup> ในบรรดาคดีทั้งหลายที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญของไทยเรานั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภท

<sup>12</sup> คณิต ฅ นคร. "ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน (1)". มติชน . 23 มีนาคม 2544 .

ที่หนึ่ง เป็นคดีที่เริ่มต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงเลขที่เดียว ส่วนประเภทที่สองเป็นคดีที่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาด โดยองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญมาก่อนแล้วและขึ้นมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปคดีประเภทแรกมีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นคดีที่เริ่มต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง แต่คดีประเภทที่สองมีอยู่กรณีเดียวคือ กรณีข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 295 คดียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองตามมาตรา 295 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นคดีที่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาด มาแล้ว คือ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้ขาดมาแล้ว คำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ต้องมีผลเป็นคำชี้ขาดในระดับหนึ่ง ฉะนั้นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญโดยหลักการต้องเป็นไปทำนองเดียวกับศาลอุทธรณ์ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตดังกล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่เป็น “ศาลพิพากษาพิพากษาเฉพาะข้อกฎหมาย” (Review Court)

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ให้ความเห็นต่อไปว่า นักกฎหมายของไทยเราคู่เคยแต่กับ “ศาลพิพากษา” (Trial Court) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญออกใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 269 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่เป็นที่ไปในทิศทางที่กล่าวมา ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็น “ศาลพิพากษาพิพากษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย” หรือเป็น “Trial Court” ไป เมื่อศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สินในหลักการต้องเป็น “ศาลพิพากษาพิพากษาเฉพาะข้อกฎหมาย” (Review Court) ป.ป.ช. ก็ย่อมไม่ใช่ัยการ แต่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ คำชี้ขาดของ ป.ป.ช. จึงมีผลในทางกฎหมายทำนองเดียวกับคำพิพากษาของศาล แม้ ป.ป.ช. จะไม่ใช่ศาล แต่การกระทำของ ป.ป.ช. ในคดียื่นบัญชีทรัพย์สินก็เป็นการกระทำในทำนองเดียวกับศาล และเมื่อผู้พิพากษาไม่อาจเป็นพยานในคดีที่ตนได้พิพากษาไปแล้วในศาลสูงได้ กรรมการ ป.ป.ช. ก็ย่อมไม่อาจเป็นพยานในคดีที่ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วในศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน<sup>13</sup>

กรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 จึงถือได้ว่าในปัญหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว การที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการพิจารณาและวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวนี้ อีกครั้งหนึ่งจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีคำวินิจฉัยแตกต่างกันย่อมจะทำให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งได้รับผลกระทบหรือลดความน่าเชื่อถือไป

<sup>13</sup> คณิต ฒ นคร. “ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน (2)”. หน้า 6

#### 4.2.8.2 การพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมาย ตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคดีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ซึ่งได้รับการพิจารณาจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรที่จะพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นอีก อำนาจในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจำกัดอยู่ในการพิจารณาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

#### 4.2.8.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (คำวินิจฉัยกลางของแต่ละบุคคล)

ตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญของไทย ได้กำหนดไว้ในข้อ 28 ว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง ซึ่งเป็นข้อความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 วรรคสี่ เช่นกัน และในวรรคสองของมาตราเดียวกันได้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคน จะต้องทำคำวินิจฉัยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมาตรา 268 ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

ตามบัญญัติของกฎหมายไทยนั้นไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ว่า คำวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญให้มีผลบังคับเช่นกฎหมาย แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคท้าย ได้บัญญัติไว้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่ชัดเจนว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลบังคับเช่นกฎหมายแต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองว่าสิทธิและเสรีภาพที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรับรองไว้ ย่อมผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความผูกพันของคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า<sup>14</sup> ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจแบ่งข้อพิจารณาในแง่ของความผูกพันออกเป็น 3 ประการ กล่าวคือ (1) ระยะเวลาของการมีผลผูกพัน (2) ขอบเขตของการมีผลผูกพัน และ (3) บุคคลที่ผูกพัน

(1) ระยะเวลาของการมีผลผูกพัน

ผลของการผูกพันในแง่ของเวลา มีข้อพิจารณาว่าการมีผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด โดยมีรัฐธรรมนูญมาตรา 268 บัญญัติว่า “ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ” และมาตรา 267 บัญญัติว่า “ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ” โดยมีคำบัญญัติถึงระยะเวลาเริ่มต้นที่คำวินิจฉัยจะมีผลผูกพันแต่อย่างใด กรณีจึงต้องทำการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลจะเริ่มมีผลผูกพันตั้งแต่เมื่อใด โดยจะให้เริ่มมีผลนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย หรือนับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศคำวินิจฉัยในราชกิจจานุเบกษา หากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยกรณีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า จะถือวันใดเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย กล่าวคือ จะถือวันที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญลงมติ หรือวันที่ได้แจ้งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบ หรือวันที่คู่กรณีได้รับทราบคำวินิจฉัยของศาล

ระยะเวลาของการเริ่มมีผลผูกพันจะเป็นประเด็นสำคัญสำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้จะถือว่ากฎหมายฉบับนั้นเสียไปตั้งแต่วันที่ใด กล่าวคือ จะถือว่ากฎหมายฉบับนั้นเสียไปตั้งแต่เริ่มต้นหรือจะให้ผลนับตั้งแต่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ผลในอนาคต โดยที่มาตรา 264 เรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม หรือมาตรา 1978 เรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมทั้งสองมาตราดังกล่าวมิได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน มาตรา 264 วรรคท้าย เพียงแต่บัญญัติไว้ว่า “ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันเป็นที่สุด ” จากบทบัญญัติ ดังกล่าวนี้ยังไม่อาจสรุปได้ว่า กรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญจะให้ผลตั้งแต่เมื่อใด เพราะในแง่หนึ่งอาจตีความไปได้ว่ากฎหมายที่เสียไปดังกล่าวให้มีผลย้อนหลัง เมื่อให้มีผลย้อนหลังจึงต้องไปบัญญัติรับรองตามมาตรา 264 วรรคท้ายว่า

<sup>14</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 304 – 306.



ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เพราะหากถือว่า กฎหมายที่เสียไปนั้นมีผล  
 ในอนาคตกรณีย่อมไม่ต้องบัญญัติถึงข้อความดังกล่าวแต่อย่างใด

(2) ขอบเขตของการมีผลผูกพัน

ประเด็นเรื่องขอบเขตของการมีผลผูกพันอาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือประการแรก  
 พิจารณาเนื้อหาของคำวินิจฉัย ประการที่สอง พิจารณาจากสิ่งที่จะต้องผูกพันในประเด็นแรกพิจารณา  
 จากเนื้อหาของคำวินิจฉัยมีข้อพิจารณาว่า ความผูกพันอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นใน  
 ทางเนื้อหาจะมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด กล่าวคือ เนื้อหาของคำวินิจฉัยที่จะมีผลผูกพันนั้นจะหมาย  
 เฉพาะคำวินิจฉัยที่เป็นประเด็นหลักแห่งเรื่องนั้นๆ เท่านั้น หรือจะหมายความรวมถึงเนื้อหาของ  
 คำวินิจฉัยทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องพิจารณาว่า เนื้อหาของ  
 คำวินิจฉัยนั้นๆ เป็นคำวินิจฉัยในประเด็นหลักประเด็นรอง หรือประเด็นต่างๆ ไปของคำวินิจฉัยของ  
 ศาล หากเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในแง่ของเนื้อหาจะมีผลผูกพันเมื่อคำวินิจฉัยเป็นสาระ  
 สำคัญของคำวินิจฉัย กรณีจะพิจารณาได้อย่างไรว่าคำวินิจฉัยส่วนใดเป็นสาระสำคัญของคำวินิจฉัย  
 ในเรื่องนั้นๆ

สำหรับประเด็นที่สอง สิ่งที่จะต้องผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีขอบเขต  
 แค่น้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 264 วรรคท้าย บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ  
 ให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว” กรณีนี้มีความหมายว่า  
 เฉพาะคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วเท่านั้นที่ไม่ถูกกระทบกระเทือน แต่ย่อมผูกพันต่อคดีทั้งหลายที่ยัง  
 ไม่ถึงที่สุด รวมไปถึงข้อพิพาททั้งหลายที่ยังไม่ขึ้นมาสู่ชั้นศาล

(3) บุคคลที่ถูกผูกพัน

ตามมาตรา 268 บัญญัติไว้ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพัน  
 รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” ประเด็นแรกที่จะต้องพิจารณาคือ คำวินิจฉัยของ  
 ศาลรัฐธรรมนูญผูกพันศาลรัฐธรรมนูญแค่ไหน เพียงใด กล่าวคือ หากต่อมาศาลรัฐธรรมนูญจะกลับ  
 แก่ หรือเปลี่ยนแปลงผลคำวินิจฉัยฉบับเดิมจะทำได้หรือไม่ หากกระทำได้ กระทำได้ภายใต้เงื่อนไข  
 เช่นใด หากกระทำไม่ได้จะมีหนทางในการแก้ กลับ หรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยเดิมได้อย่างไร

ผลในแง่ของความผูกพันต่อรัฐสภาที่ดี ต่อคณะรัฐมนตรีที่ดี ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ  
 วินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผลผูกพัน ดังกล่าวเป็นผลผูกพันใน  
 เชิงปฏิเสธ กล่าวคือ จะนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้บังคับอีกไม่ได้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะ  
 ก่อให้เกิดผลผูกพันในลักษณะที่เป็นหน้าที่ให้แก่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาที่จะต้องออกกฎหมายใน  
 ลักษณะเดียวกันมาทดแทนกฎหมายเดิมหรือไม่ เพียงใดหรือในกรณีที่มิกฎหมายในลักษณะเดียวกัน  
 กับฉบับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จะก่อให้เกิดผลผูกพันว่ารัฐสภาที่ดี

คณะรัฐมนตรีก็ดี มีความผูกพันที่จะต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไปหรือไม่ เพียงใด<sup>15</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความเห็นเกี่ยวกับบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ไว้ว่า คำว่า “ศาล” ในที่นี้หมายความว่าทุกศาลรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญเองด้วย ดังนั้นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่อยู่ในประเด็นแห่งคดี (ratio decidendi) จึงมีผลผูกพันศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องตัดสินตามบรรทัดฐานเดิมของท่านด้วย ท่านจะวินิจฉัยผิดไปจากบรรทัดฐานเดิมไม่ได้เหมือนกับศาลฎีกาชั้นอุทธรณ์ (House of Lords) ของอังกฤษเองก็ต้องยึดบรรทัดฐานของตนตลอดไปเช่นกัน มีวิธีเดียวเท่านั้นที่ศาลจะตัดสินเป็นอื่นก็ด้วยการแสดงให้เห็นความแตกต่าง (distinction) อันเป็นวิธีการที่ศาลในระบบคอมมอนลอว์ใช้โดยต้องชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างบรรทัดฐานคดีก่อนๆ จากข้อเท็จจริงในคดีใหม่จึงจะสร้างบรรทัดฐานใหม่ได้ หากชี้ข้อแตกต่างไม่ได้ ก็ต้องถูกผูกพันโดยบรรทัดฐานในคดีก่อนๆ เช่นกัน และเป็นหลักการของคำพิพากษาที่มีผลเป็นกฎหมาย หากไม่ยึดตามนี้ แต่ไปยึดตามหลักคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นที่ว่าเปลี่ยนบรรทัดฐานได้ ก็จะสร้างความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายมหาศาลเพราะคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีผลคล้ายกฎหมายผูกพันทุกฝ่ายไม่เหมือนคำพิพากษาศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ที่ผูกพันเฉพาะคู่ความ ศาลเหล่านั้นจึงเปลี่ยนบรรทัดฐานได้ตามเหมาะสม เพราะบรรทัดฐานศาลเหล่านั้นไม่ใช่กฎหมายจึงเปลี่ยนบรรทัดฐานได้ตามเหมาะสม เพราะบรรทัดฐานศาลเหล่านั้นไม่ใช่กฎหมาย ไม่ผูกพันองค์กรอื่นใด

ประเด็นสุดท้ายที่จะต้องพิจารณาคือ ตามมาตรา 268 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐกรณีมีประเด็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันต่อประชาชนโดยตรงหรือไม่ เพียงใด<sup>16</sup>

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันเฉพาะรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐเท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีผลผูกพันประชาชนแต่ละคนโดยตรงเพราะประชาชนไม่ใช่องค์กรตามที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญมาตรา 268 แต่เมื่อใดที่ประชาชนนำปัญหาที่จะต้องให้องค์กรต่างๆ ตามที่ระบุไว้วินิจฉัย องค์กรนั้นๆ จะมีความผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยเอาไว้แล้ว โดยจะวินิจฉัยให้มีผลแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้

<sup>15</sup> บวรเจต สังคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 304 – 306.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ปัญหาทางกฎหมายของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องดังกล่าว จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาหลายประการกล่าวคือ บทบัญญัติตามมาตรา 295 มีปัญหาที่ต้องตีความได้หลายนัย ดังนี้

ก. บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาที่จะต้องตีความว่าคำว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะใช้กับผู้ที่ย้ายจากตำแหน่งไปแล้วได้หรือไม่เพราะตามมาตรา 295 เป็นบทลงโทษกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนไว้ 2 ประการคือ การให้พ้นจากตำแหน่ง และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ดำรงตำแหน่งใดๆ ทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วจึงไม่มีตำแหน่งที่จะต้องให้พ้นจากตำแหน่งไปและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนั้นต่อไปอีก 5 ปี ซึ่งในปัญหาข้อนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในคดีที่ 20/2544 ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 295 เป็นมาตรการบังคับสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 291 ที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 291 และมาตรา 292 บัญญัติไว้ ซึ่งมาตรา 292 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) และวรรคสอง บัญญัติไว้ว่าแม้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี และถ้าตาย ทายาท หรือผู้จัดการมรดกก็ต้องจัดการยื่นบัญชี แทน คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามมาตรา 295 จึงมีความหมายเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 291 และมาตรา 292 คือหมายความถึงผู้ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและรวมถึงเมื่อผู้นั้นตาย พ้นจากตำแหน่งในเวลาต่อมา หรือตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนั้น เมื่อมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ถ้าจงใจไม่ยื่นบัญชีตามกำหนดเวลา หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 295 จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงน่าจะ

เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแม้จะพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้ว ก็ยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามมาตรา 295

ข. ปัญหาที่ว่า การห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองตามบทบัญญัติมาตรา 295 ดังกล่าวนับแต่เมื่อใด เริ่มตั้งแต่วันที่ครบกำหนดที่จะต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี หรือนับแต่วันที่บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า มีการกระทำดังกล่าว ซึ่งปัญหาดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในคดีที่ 19/2544 ไว้เป็นสองกรณี กรณีที่ 1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำรงตำแหน่งอยู่ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จึงให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องตรวจพบการกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันครบกำหนดต้องยื่น หรือวันที่ผู้ร้องตรวจพบการกระทำดังกล่าว กรณีที่ 2 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 วรรคหนึ่ง ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่สามารถใช้บังคับได้อีกเนื่องจากผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ดังนั้น วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือวันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง การแปลความเช่นนี้ทำให้มาตรา 295 ใช้บังคับได้กับทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นกรณีไม่ยื่นบัญชีฯ เมื่อครบกำหนดต้องยื่นบัญชีฯตามมาตรา 292 หรือยื่นบัญชีฯเมื่อเข้ารับตำแหน่งตามมาตรา 292 วรรคหนึ่ง (1) แต่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หรือกรณียื่นบัญชีฯเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 292 วรรคหนึ่ง (2) หรือกรณียื่นบัญชีฯเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปีตามมาตรา 292 วรรคสอง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อผู้ถูกร้อง ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำเรื่องการนับเวลาการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งเป็นการกำหนดกรอบเวลาแก่ผู้ร้องในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้อง จากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นบรรทัดฐานและตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ค. ปัญหาที่ว่า คำว่าผู้ใดจงใจ ไม่ยื่นบัญชีฯ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ดังกล่าว คำว่า “จงใจ” ในที่นี้มีความหมายอย่างไรเพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่า การไม่ยื่นบัญชีฯ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการยื่นบัญชีฯ แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบนั้น ผู้นั้นกระทำไปโดยจงใจหรือไม่ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ 10/2543 , 11/2543 , 12/2543, 23/2543, 27/2543 , 28/2543, 31/2543, 5/2544, 19/2544 และ 20/2544 ได้ให้ความหมายของคำว่าจงใจไว้ว่า คำว่าจงใจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 เป็นเพียงเจตนาธรรมดาที่พิจารณาเพียงว่า ผู้ถูกร้องรู้หรือไม่ว่า มีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอยู่หรือไม่เพียงผู้ถูกร้องรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ต้องการให้ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีอย่างถูกต้องเท่านั้น ส่วนเรื่องการทุจริตเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญมาตรา 294 วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏ ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป” เป็นเรื่องของผู้ร้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินแล้วพบว่า มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งได้มาจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นในการพิจารณาคำร้องคงพิจารณาเพียงว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 หรือไม่เท่านั้น คำว่าจงใจ เป็นเพียงเจตนาธรรมาคือผู้ถูกร้องรู้หรือไม่ว่า มีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอยู่หรือไม่เพียงผู้ถูกร้องรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ เพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์ที่มิชอบ หรือมุ่งประสงค์เพื่อเตรียมการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิชอบ หรือเพื่อปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยการทุจริตต่อหน้าที่ แต่คำวินิจฉัยที่ 20/2544 ได้ขยายคำว่าต้องรู้สำนึกออกไปว่าการรู้สำนึกนั้นต้องรู้สำนึกที่แน่ชัดพอสมควรและจำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดแจ้งหรือปราศจากข้อสงสัยอันสมควรมาแสดง แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาคำว่าจงใจจากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวการจงใจตามมาตรา 295 ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษแต่อย่างใดเพียงแต่ผู้ถูกร้องรู้หรือไม่ว่าตนเองมีทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องแสดงหรือไม่ ถ้าหากรู้แล้วไม่ยื่นแสดงหรือปกปิดหรืออื่นเท็จ

ง. ปัญหาข้อกฎหมายที่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนบุคคลที่ต้องด้วยกรณีตามมาตรา 295 ภายในกำหนดระยะเวลาใดและ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 นั้นแค่ไหนเพียงไรซึ่งในปัญหาข้อนี้จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2544 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 เป็นกรณีที่มีกรกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ แล้วต้องดำเนินการเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งอยู่ในหมวด 7 ว่าด้วยการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เป็นหมวดที่แตกต่างหากับเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในหมวด 3 และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชี

ราชการทรัพย์สินและหนี้สิน การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ ต้องเป็นไปตามกรอบหรือแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ของผู้ยื่นบัญชีและกำหนดมาตรการบังคับของการไม่ปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตรา 295 โดยไม่ได้บัญญัติเรื่องอายุความไว้การดำเนินการกรณีการแสดงบัญชีราชการทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่อาจจะนำอายุความในกรณีอื่นมาใช้บังคับได้ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีดังกล่าวก็จะเป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้ต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้น่าจะไม่เป็นกรรมกับผู้ที่ถูกตรวจสอบเพราะการที่ไม่มีอายุความเกี่ยวกับเรื่องนี้ทำให้ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบได้ตลอดเวลาแล้วแต่ว่า ป.ป.ช. จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเมื่อใด และเมื่อมีกรณีตามมาตรา 295 ผู้นั้นก็จะถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี แม้ตนจะพ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลานานนับสิบปีแล้วก็ตาม

จ. สำหรับปัญหาที่ศึกษาว่าบทบาทหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 295 ดังกล่าวนั้นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด จากการศึกษาพบว่า ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่สามารถวินิจฉัยได้ขั้นต้น และถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญมาก่อนแล้ว และขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ซึ่งคดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดก่อน ก็มีเพียงข้อพิพาทตามมาตรา 295 นี้เท่านั้น และผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรที่จะมีอำนาจในการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงซ้ำอีก การพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงตามมาตรา 295 นี้ควรจะยุติในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

(ก) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนเพราะยังมีปัญหาที่จะต้องตีความคำว่าผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง การนับระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งมีความเห็นอยู่หลายฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเริ่มนับเมื่อพ้นตำแหน่งตามความเป็นจริง ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเริ่มนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัย และฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องถือเอาวันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย อย่างไรก็ตามปัญหาความไม่ชัดเจนดังกล่าวต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในคดีที่ 19/2544 ว่าเป็นบรรทัดฐานแล้วว่าคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ข้อมหมายรวมถึง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองด้วย สำหรับการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งวันที่พ้นจากตำแหน่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานในคดีดังกล่าวไว้ว่ากรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำรง

ตำแหน่งอยู่ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จึงให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องตรวจพบการกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่น หรือวันที่ผู้ร้องตรวจพบการกระทำดังกล่าว และกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 วรรคหนึ่ง ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่สามารถใช้บังคับได้อีก เนื่องจากผู้ร้องได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงถือวันที่พ้นจากตำแหน่ง คือวันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริงเป็นการนับระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมือง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นบรรทัดฐานต่อไปในการใช้และการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ดังกล่าวในส่วนของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง” และการนับระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองแต่อย่างไรก็ตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะมีคำพิพากษากลับบรรทัดฐานดังกล่าวก็ได้เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญกลับบรรทัดฐานที่ตนได้วินิจฉัยไว้แล้ว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้นโดยระบุให้ชัดเจนขึ้นว่า “คำว่าผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง” ให้หมายความถึงผู้ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วด้วย และการนับระยะเวลาการพ้นจากตำแหน่งก็ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ให้ชัดเจนตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้

(ข) ควรแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ในเรื่องการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งในมาตรา 43 ไม่ได้บัญญัติให้กรณีตามมาตรา 295 จะต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยกรณีตามมาตรา 295 จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งไม่ควรที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นทั้งผู้ตรวจสอบและวินิจฉัยเสียเอง แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการตรวจสอบและในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นตรวจสอบกรณีตามมาตรา 295 แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็อยู่ภายใต้การคัดเลือกของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะไม่มีความอิสระในการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ให้กรณีตามมาตรา 295 อยู่ภายใต้การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระเทียบเท่ากระบวนการในศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมและให้การพิจารณามีมาตรฐานในการรับฟังเท็จจริงและการชี้มูลความผิดตามมาตรา 295 สูงขึ้น เพื่อให้การพิจารณาข้อเท็จจริงยุติในชั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเป็นประการใดแล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงดังกล่าว  
นั้นซ้ำอีก

(ค) ควรแก้ไขข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 15 , 17, 18, 19, 20,  
21, 22, 23, 24 ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

(ง) ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดว่าด้วยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง  
ตำแหน่งทางการเมือง และแบบยื่นแสดงรายการดังกล่าวให้คู่สมรสของผู้ยื่นลงลายมือชื่อรับรองความ  
ถูกต้องและความมืออยู่จริงของทรัพย์สินดังกล่าวด้วย

(จ) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ยื่นของคู่สมรสตามความเป็นจริง  
และบุตรนอกกฎหมายของผู้ยื่นที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย



กรม  
การ  
การ

บรรณานุกรม



จิตติ ดิงส์กีบี. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2531.

\_\_\_\_\_ คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และภาค 3. กรุงเทพมหานคร :  
เนติบัณฑิตยสภา, (ม.ป.ป.)

ชาญชัย แสวงศักดิ์. จริยศาสตร์ในรัฐบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. เอกสารประกอบการพิจารณา  
ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พรบ. การแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินของ  
สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ....., 2538. (อัดสำเนา)

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และสมคิด เลิศไพฑูรย์. คำแปลกฎหมายที่เกี่ยวกับการแสดงทรัพย์สินและ  
หนี้สิน ของนักรการเมืองในประเทศฝรั่งเศส. เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะ  
กรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พรบ. การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา  
และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ....., 2538. (อัดสำเนา)

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และสมคิด เลิศไพฑูรย์. การปฏิรูปทางการเมืองเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
โลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2539.

จิตชัย พาณิชพัฒน์. ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐของ ป.ป.ป.  
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2540.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2543.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2540.

\_\_\_\_\_ การตรวจสอบทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2540. (อัดสำเนา)

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์  
เดือนตุลาจำกัด , 2544

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ  
เยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

\_\_\_\_\_ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

\_\_\_\_\_ การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

ประสิทธิ์ คำราชชัย. การปราบปรามการร้ายคดีปกตินวกราชการไทย. กรุงเทพมหานคร :

โครงการจัดพิมพ์คป. 2536.

ป.ป.ป., สำนักงาน. คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., 2534.

..... รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2527.

ม.ป.ศ., ม.ป.ป.

..... องค์ความรู้ว่าด้วยทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร :

อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2539.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย.

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

เพ็ง เพ็งนิตติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด และความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพมหานคร : อธิยามีลลิเนียม, 2534.

ไพโรจน์ ชัยนาม สถานบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 คำนว้ทั่วไป.

กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2541.

มหาวิทยาลัยรามคำแหง. รายงานการวิจัยการพัฒนามากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง : ศึกษา

เฉพาะกรณีบทบาทและการสนับสนุนพรรคการเมืองเสนอด้อยกระทรวง

มหาดไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537. (อัดสำเนา)

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

มานิตย์ วงศ์เสรี. การแจ้งบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ

เยอรมัน. เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่าง พรบ.การแสดง

ทรัพย์สินและหนี้สิน ของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ....., 2538.

(อัดสำเนา)

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. การลงทุนเพื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี : อนิจลักษณะของการเมืองไทย.

กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, 2536.

วิษณุ วรรุญญ. “การวางกรอบทางกฎหมายให้แก่กิจการทางการเมือง : กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมืองฝรั่งเศส” ในอาจารย์นุชาหนังสือรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. พนม เอี่ยมประยูร บรรณาธิการ.

กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2538 : 67-108.

วิทยา ต้นจตุสทธิ. การยึดทรัพย์นักการเมือง. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสยามบรรณ จำกัด, 2536.

วิษณุ วรรุญญ และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิก พรรคการเมืองในการงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

สุรพล นิติไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย ( สวก. ), 2538.

ศูนย์รัฐสภาแห่งแคนาดา ร่วมกับสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลก. คู่มือของสมาชิกรัฐสภาสำหรับปรามปรามการทุจริต. แปลโดยสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า. ม.ป.ป.

สถาบันกฎหมายอาญา. รัฐธรรมนูญของเรา. กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลาคม จำกัด, 2541.

สภาร่างรัฐธรรมนูญและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. “ประสบการณ์ต่างประเทศในการปฏิรูปการเมือง” ในเอกสารประกอบการสัมมนา. 2540

สถาบันกฎหมายอาญา. รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่. กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลาคม จำกัด, 2541.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. “เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.....สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539. (อัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกรรมาธิการ. “รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ....., วุฒิสภา.” กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539. (อัดสำเนา)

\_\_\_\_\_ . “สรุปประเด็นการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.

\_\_\_\_\_ . “หลักการและสาระสำคัญรวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภา, 2540.

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ. คำพิพากษาศาลฎีกา เล่ม 6. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
ชวนพิมพ์, 2540.

อมร จันทรสมบูรณ์. รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ  
ในทัศนะของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบาย  
การศึกษา, 2536.

\_\_\_\_\_ . กอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ม.ป.ป.

อมร รักษาศักดิ์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

\_\_\_\_\_ . การเมืองกับประชาชน ในการเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับ  
ประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, 2544.

อังสุณี เกตุทัต และคณะ. หลักการบัญชี 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, 2543.

อุดม รัฐอมฤต. “กฎหมายว่าด้วยการเงินในการดำเนินกิจการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา.”  
ในอาจารย์บุษยาหนังสือรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่ศาสตราจารย์ไพโรจน์  
ชัยนาม. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538.

#### วารสาร

กล้า สมุทรวณิช. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาคดีตามมาตรา 295 (กรณีผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง  
เมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการ  
ทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ)”  
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 3 , เล่มที่ 7 , มกราคม – เมษายน 2544.

เกษม ศิริสัมพันธ์. “ข้อคิดเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชัน” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 17, ฉบับที่ 3  
ณฤช เสวตนันท์. “ปัญหาข้อกฎหมายสำคัญในคดีหุ้นของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. เล่ม 8, ปีที่ 3. พฤษภาคม - สิงหาคม 2544.

นันทวัฒน์ บรรณานันท์. วิธีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน. วารสารปฏิรูปการเมืองการ  
กระจายอำนาจ. มิถุนายน 2542 .

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. “วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ  
รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 45, ฉบับที่ 12. ธันวาคม 2541 .

- สุธี อากาศฤกษ์. “ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน.” วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์. ปีที่ 17, เล่ม 3. กรกฎาคม 2520.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. “การเมืองและการบริหาร.” วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์. ปีที่ 36, ฉบับที่ 1. มกราคม-มีนาคม 2539.
- สุรพล นิติไกรพจน์. “ข้าราชการการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 23, มิถุนายน 2536.

### วิทยานิพนธ์

- กมล สกนเดชา. “การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการให้คำในกฎหมาย”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- กิตติพงษ์ ทองปุย. “ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- สุภาพร เลาหะโชติ. “ มาตรการการยึดทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รั่วรัยผิดปกติ ”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2540.
- สมโภช อ่องจันทร์. “ กฎหมายแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2542.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544.
- อุดม รัฐอมฤต. “ ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

## หนังสือพิมพ์

แก้วสรร อติโพธิ. “ถามตอบ ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญหลงทางหรือ?”. มติชนรายวัน

21 มิถุนายน 2544.

คณิต ณ นคร. “ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน ( 1 )”. มติชนรายวัน.

23 มีนาคม 2544.

\_\_\_\_\_ . “ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน (2)”. มติชนรายวัน.

24 มีนาคม 2544.

“ตุลาการ รธน. ชี้ชัดผิด กม.แจกทรัพย์สิน” สยามโพสต์, วันที่ 18 สิงหาคม 2538.

ปรีชา สุวรรณทัต. “การสืบสวน สอบสวน เรื่องร่ำรวยผิดปกติ”. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 25

9-15 ตุลาคม 2531.

วิภาค จัฑพรหม (นามแฝง). “บัญชีทรัพย์สิน 69 ล้าน พลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ”. มติชนรายวัน

24 มิถุนายน 2539.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การแสดงผลทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง.” เนชั่นสุดสัปดาห์. 6- 12

ตุลาคม 2538.

สมชาย โฉววิริยะกุล. “แก้กฎหมายตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองหมกเม็ดถากถั่วลูบหน้าปะ

จุก.” เดลินิวส์, 15 กรกฎาคม 2539.

## กฎหมาย

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงผลทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524.”

ราชกิจจานุเบกษา 98 1 มีนาคม 2524.

“พระราชบัญญัติการแสดงผลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร พ.ศ. 2539.” ราชกิจจานุเบกษา 113. 31 ตุลาคม 2539.

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542”

ราชกิจจานุเบกษา 166. 17 พฤศจิกายน 2542.

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พ.ศ. 2542”. ราชกิจจานุเบกษา 116. 14 กันยายน 2542 .

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518”.

ราชกิจจานุเบกษา 92. 3 มีนาคม 2518.



## รายงาน

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... สภาผู้แทนราษฎร.  
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 (เป็นพิเศษ) วันที่ 23 กรกฎาคม 2540.  
 รายงานการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
 ในวงราชการกับอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายและระเบียบ ครั้งที่ 3/2541 และครั้งที่  
 4/2541.

## ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

- Adam, M.A; et al. "Ethics in Government." *American Criminal Law Review* 30. 1993
- Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*. 2<sup>nd</sup> ed, London : the Macmillan Press Ltd., 1994.
- Avril, P. *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Oxford : Westview Press, 1994.
- Charlot, J. and Charlot, M. *Electioneering : A comparative Study of Continuity and Change*. Oxford : Clarendon Press. 1992.
- Doig, A. *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics*. London : Penguin, 1984.
- Mark A. Adam, et al., "Ethics in Government," *American Criminal Law Review* 30. 1993.
- Heidenheimer, A.J. *Political Corruption : Reading in Comparative Analysis*. New York : Rinehart and Winston, Inc., 1970.
- Ryle, M. "Disclosure of Financial Interests" *Public Law . M.P.s. : The John Brown Affair*. . Autumn 1990.
- Williams, S. *Conflict of Interest : The Ethical Dilemma in Politics*. London : Gower Publishing Company Limited, 1985.

### ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : นายสมชาย เวสารัชชระกุล
- วัน เดือน ปีเกิด : 20 พฤษภาคม 2501
- สถานที่เกิด : กรุงเทพมหานคร
- วุฒิการการศึกษา :
  - ประถมศึกษาปีที่ 7 โรงเรียนพญาไท
  - มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนบางบัว (นักศึกษาภาคค่ำ)
  - มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย (นักศึกษาภาคค่ำ)
  - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ. 2540