

บทที่ 3

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

ปัญหาเรื่องทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่จะอาจถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นการกล่าวหาทางการเมืองต่อผู้มีอำนาจในทางการเมือง การปกครองอยู่บ่อยครั้งแม้กระทั่งในปัจจุบันการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้อำนาจรัฐ โดยเป็นการป้องกันการใช้อำนาจรัฐโดยทุจริต ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีแนวโน้มที่จะเข้ามาหาผลประโยชน์และร่ำรวยขึ้นเรื่อย ๆ มาตรการนี้จึงเป็นการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความโปร่งใสทางการเงิน

ในบทนี้จะกล่าวถึงการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย โดยจะแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ 1) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนมีการปฏิรูปการเมือง และ 2) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของกระบวนการดังกล่าวว่ามีมากน้อยเพียงใด

3.1 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนมีการปฏิรูปการเมือง

3.1.1 การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

3.1.1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

ประเทศไทยได้มีความพยายามปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันด้วยกระบวนการพิเศษ โดยถือว่าการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นและยอมรับมาช้านานว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม ซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในแง่วิธีการและวัตถุประสงค์ของผู้กระทำ ประกอบกับผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจเกี่ยวข้องกับภารกิจกระทำนั้น ๆ และอาจกลบเกลื่อนพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำความคิดได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มมีแนวความคิดตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาคำราชและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.

2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยโดยทางที่ชอบ อาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน อนึ่งกฎหมายฉบับหลังนี้ใช้กับข้าราชการการเมืองด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียงปีเศษเท่านั้น

ต่อมาในปี 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 และ 325 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515¹ จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตั้งกักตักนักนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (ขณะนั้นคือจอมพลถนอม กิตติขจร) เป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 5 คน ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ และสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับกามิอากรและรายได้อื่นด้วย ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้นจับกุม สอบสวนผู้ต้องหาอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง

ต่อมาในสมัยรัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นเป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ปรากฏผลได้ดีพอสมควร แต่การปฏิบัติเป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีกฎหมายรองรับ จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งเรียกโดย

¹อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 42-45.

²โดยให้เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า "เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายสำคัญรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง ในกรณีนี้ สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมี เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้น จึงตราพระราชบัญญัตินี้"

ชื่อว่า “พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.” โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการป.ป.ป.” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะและจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังจะได้ศึกษาพร้อมวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ และร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวว่ามีมากน้อยเพียงใดต่อไป

การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรการที่สำคัญมาตรการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 13(2) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามมาตรา 23 ซึ่งมาตรา 23 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา ต่อมาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 23 ดังกล่าว ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 “ใช้บังคับ” คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“โดยให้เหตุผลท้ายพระราชกฤษฎีกาว่า “โดยที่มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น”

3.1.1.2 หลักเกณฑ์การแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในความหมายตามกฎหมายนี้ จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง² ที่จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

- (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี
- (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

หลักเกณฑ์การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีดังนี้
คือ

1) ตำแหน่งที่จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ที่จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ตามแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินปรากฏท้ายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529

2) การแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินเป็นครั้งแรกในกรณีดังนี้³

(1) เมื่อดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของคนที่มียู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของคณะรัฐมนตรี

(2) เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้แสดงสินทรัพย์และหนี้สินของคนที่มียู่ในวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง

ในกรณีที่ไม้อาจแสดงสินทรัพย์และหนี้สินได้ทันภายในกำหนดระยะเวลา ดังกล่าวข้างต้น ผู้แสดงสินทรัพย์และหนี้สิน อาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาได้ โดยแสดงเหตุแห่งความจำเป็นให้ปรากฏ ถ้าผู้มีหน้าที่รับแบบพอใจในเหตุแห่งความจำเป็น อาจขยายระยะเวลาได้หนึ่งครั้ง เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยจะต้องรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบโดยไม่ชักช้า

3) การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง
เมื่อได้แสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้ว ก็ยังอาจจะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินอีกครั้งหนึ่งหากเกิดเหตุการณ์กรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

³พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน พ.ศ. 2524, มาตรา 3.

(1) เมื่อผู้แสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ถูกฟ้องคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ถูกฟ้อง⁴

(2) เมื่อผู้แสดงสินทรัพย์และหนี้สินพ้นจากตำแหน่งที่จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน แต่ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ก็จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยแสดงภายใน 15 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง⁵

(3) เมื่อผู้แสดงสินทรัพย์และหนี้สินพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุหรือพ้นจากตำแหน่ง หรือเพราะลาออกจากตำแหน่ง ก็จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินที่ตนมีอยู่ในขณะนั้นก่อนวันที่จะพ้นจากตำแหน่ง ไม่น้อยกว่า 30 วัน⁶

4) การยื่นแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องยื่นแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินต่อนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องทำเป็น 2 ฉบับ มีข้อความตรงกัน และให้ผู้แสดงสินทรัพย์และหนี้สินใส่ซองปิดผนึก และต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้บนรอยผนึกของซอง⁷

เมื่อนายกรัฐมนตรีรับแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าว จะต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซอง และส่งแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวหนึ่งฉบับให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ภายใน 7 วัน นับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาที่จะต้องแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน ส่วนอีกหนึ่งฉบับนั้นก็ให้เก็บเป็นเอกสารลับในราชการ

5) การเก็บรักษาแบบและการเปิดของแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน⁸

⁴พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 4.

⁵พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 5.

⁶พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 6.

⁷พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 8.

⁸พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 9.

(1) การเก็บรักษาแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินที่สำนักงาน ป.ป.ป. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินแล้ว เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะนำใส่ซองปิดผนึกอีกชั้นหนึ่ง และลงลายมือชื่อกำกับไว้บนรอยผนึกของซอง และเก็บไว้เป็นเอกสารลับในราชการ ณ สำนักงาน ป.ป.ป.

(2) การเปิดซองแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน
แบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับนั้น โดยปกติสำนักงาน ป.ป.ป. จะเก็บรักษาเป็นเอกสารลับในราชการ ไม่ได้นำมาเปิดซองแต่อย่างใด การเปิดผนึกของแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินจะทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. เมื่อมีการสอบสวนผู้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน กรณีการสอบสวนเรื่องร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือกรณีจะพ้นจากตำแหน่ง

6) การทำลายแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน
ในกรณีผู้ยื่นแบบพ้นจากตำแหน่งที่จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วเป็นเวลา 5 ปี จะจัดการทำลายแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินตามระเบียบของทางราชการก็ได้⁹

3.1.1.3 การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกี่ยวกับการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเชื่อมโยงกับกระบวนการสืบสวน ตรวจสอบ และการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 17 ทวิ มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 21 ทวิ มาตรา 21 ครี และมาตรา 21 จัตวา ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่ากระบวนการในเรื่องร่ำรวยผิดปกติแยกได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นแรกเป็นขั้นที่พิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการสอบสวนหรือไม่ ขั้นที่สองเป็นขั้นพิจารณาผลการสอบสวนว่าน่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาจะร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ และขั้นที่สามเป็นขั้นที่พิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้หรือไม่ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ หรืออาจกล่าวสั้น ๆ

⁹พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 10.

ทั้งสามขั้นตอนได้ว่า **มีมูลหรือไม่ น่าเชื่อหรือไม่ และพิสูจน์ได้หรือไม่**¹⁰

ก. ขั้นตอนแรก การพิจารณาเบื้องต้นว่ามีมูลเพียงพอที่จะรับไว้สอบสวนหรือไม่

การดำเนินการสอบสวนของ ป.ป.ป. ในเรื่องร่ำรวยผิดปกติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะเริ่มต้นขึ้นได้ เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นเสียก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนนั้น มีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน เป็นผู้ซึ่งได้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องนำรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติเรียกว่า “การเปิดผนึกของสินทรัพย์”¹¹

ในการพิจารณาเบื้องต้นนี้ จำเป็นจะต้องมีข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วย สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการให้เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องถือปฏิบัติ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อกองที่เกี่ยวข้องได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดรับผิดชอบเรื่องนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องดำเนินการหาข้อมูล เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาวินิจฉัยว่า จะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ ดังนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ สังกัดใด ตำแหน่งอะไร ข้อกล่าวหาเข้าลักษณะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ ระบุหรือชี้ช่องพยานหลักฐานที่จะสอบสวนต่อไปหรือไม่

(2) ถ้ามีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ควรจะขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องนั้นก่อน

(3) ถ้าผู้ร้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับบ้านของผู้ถูกกล่าวหาในเขตกรุงเทพมหานครให้สืบสวนข้อมูล เช่น ถ่ายภาพบ้าน หรืออาจจะขอสำเนาทะเบียนบ้านจากนายทะเบียนพื้นที่มาด้วย

¹⁰ประสิทธิ์ ดำรงชัย, การปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติในวงราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2536), หน้า 30-31.

¹¹ปรีชา สุวรรณทัต, “การสืบสวน สอบสวนเรื่องร่ำรวยผิดปกติ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 25 (9-15 ตุลาคม 2531) : 6

(4) ถ้าระบุนาการที่มีเงินฝากโดยชัดเจนให้สืบสวนหาข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเงินฝากนั้น

(5) ถ้าแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับรถยนต์ ให้สอบถามข้อเท็จจริงจากกองวิจัยและวางแผนกรมตำรวจหรือกรมการขนส่งทางบก¹²

ในการนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องเสนอความเห็น ไปด้วยว่า “เห็นควรรับพิจารณา” หรือ “เห็นควรไม่รับพิจารณา”

การเสนอความเห็นว่า “เห็นควรรับพิจารณา” ผู้ถูกกล่าวหาคนใด มีหลักการดังนี้

ก. ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณารับเรื่อง

ข. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ค. ชี้อรรถประโยชน์หลักฐาน และฐานะของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเกินกว่าฐานะดั้งเดิมที่ควรจะเป็น โดยรวดเร็ว

ง. ฐานะเดิม และสภาพฐานะทางส่วนตัวที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

จ. การประพฤติตัวในการดำเนินชีวิตอยู่ในสภาพที่บุคคลอื่น ๆ หรือวิญญูชนทั่วไปฟังเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าร้ายวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ¹³

เรื่องกล่าวหาที่เจ้าหน้าที่สมควรเสนอความเห็นว่า “เห็นควรไม่รับพิจารณา” นั้น ได้แก่เรื่องที่มีลักษณะเลื่อนลอย ไม่ระบุหรือชี้ช้องพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

ในการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าจะ “รับพิจารณา” หรือ “ไม่รับพิจารณา” นี้ มาตรา 20 ได้กำหนดไว้ด้วยว่า ถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้แสดง

¹²สำนักงาน ป.ป.ป., คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป. พ.ศ. 2534, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., หน้า 86-87.

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 88-89.

รายการสินทรัพย์และหนี้สินตามมาตรา 23 ไว้แล้ว คณะกรรมการจะต้องนำรายการสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมาพิจารณาประกอบด้วย

ราชการสินทรัพย์และหนี้สินตามมาตรา 23 ไว้แล้ว คณะกรรมการจะต้องนำรายการสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมาพิจารณาประกอบด้วย

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาวินิจฉัยและมีมติ “ไม่รับพิจารณา” ก็จะมีผลเสมือนหนึ่งว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่เคยถูกสอบสวนโดย ป.ป.ป. เลย เพราะจะไม่มีชื่อปรากฏในทะเบียนการสอบสวนของ ป.ป.ป. แต่อย่างใด

สำหรับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติรับพิจารณานั้นจะเป็นเรื่องที่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนพอที่จะสืบสวน สอบสวนต่อไปได้ และเมื่อรับพิจารณาแล้ว ก็จะขึ้นทะเบียนไว้ในบัญชีผู้ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ป. สอบสวนต่อไป และจะมีขั้นตอนของการสืบสวนสอบสวนโดยสรุปดังนี้

(1) กองที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่อง สรุปเรื่องและเสนอแนวทางการสืบสวน สอบสวนต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อทราบ และขอคำแนะนำในการสืบสวน สอบสวน

(2) คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน พิจารณามีมติกำหนดแนวทางการสืบสวน สอบสวน มอบให้เจ้าของเรื่องดำเนินการต่อไป โดยอาจมอบให้อนุกรรมการคนใดเข้าช่วยเหลือในการสืบสวน สอบสวนด้วยก็ได้

(3) เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่อง (และอนุกรรมการ) จะดำเนินการสืบสวน สอบสวนให้เสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่มิมติ ถ้าไม่เสร็จให้เสนอขอขยายเวลาต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งจะอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 60 วัน

(4) คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สินพิจารณาผลการสืบสวน สอบสวน แล้วนำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาทั้งที่เห็นว่าน่าเชื่อหรือไม่น่าเชื่อว่า จะร้ายวผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ¹⁴

ข. ขั้นตอนที่สอง การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าผลการสอบสวนน่าเชื่อหรือไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายวผิดปกติ

ภายหลังจากได้ดำเนินการตามขั้นตอนแรก เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะประชุมพิจารณาผลการสืบสวน สอบสวนที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 20 โดยเจ้าหน้าที่และคณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สินแล้ว ถ้าเห็นว่า กรณียังไม่มีมูลน่าเชื่อว่า ผู้ถูกกล่าวหาร้ายวผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการจะมีมติให้ยุติเรื่อง การสอบสวนก็จะสิ้นสุดลงโดยแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายวผิดปกติ

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-102.

หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการจะสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะตัว ตามมาตรา 21 โดยปกติจะให้เห็นภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 180 วัน เมื่อผู้ถูกกล่าวหาส่งแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินมายังคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือไม่ส่งมาภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว คณะกรรมการจะแต่งตั้งอนุกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้นสอบสวนเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 21 วรรคสาม คณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่องจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนโดยไม่ชักช้า และแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา 17วิ¹⁵

ค. ขั้นตอนที่สาม การพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้หรือไม่

เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการจะดำเนินการสอบสวนโดยไม่ชักช้า และแจ้งข้อกล่าวหาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมกับให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ตามขั้นตอนที่สองเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจะประชุมพิจารณาผลการสอบสวน เพื่อวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ แสดงว่าผู้นั้นไม่ร้ายวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็จะมีมติให้ยุติเรื่อง แล้วแจ้งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่ถ้าวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบก็จะมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งมติดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมด และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยคณะกรรมการไม่มีอำนาจลงโทษเอง จะต้องแจ้งไปยังพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามที่กำหนดในมาตรา 21ตรี ขณะเดียวกันคณะกรรมการต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกเว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ให้คณะกรรมการแจ้งประธานคณะกรรมการตุลาการ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ¹⁶

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103-105.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106-107.

สวนรับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา มีรายได้ซึ่งยังมีได้แสดงรายการเสียภาษีก็ให้แจ้งกรมสรรพากร และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นการประสานงานในด้านภาษีอากรทุกราย¹⁷

3.1.1.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการรั่วรัวผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากหลักเกณฑ์และกระบวนการปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการตามกฎหมายดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการในเรื่องรั่วรัวผิดปกติยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่ายังไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดต้องถูกกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งขาดว่าเป็นผู้รั่วรัวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

อนึ่งจากสถิติข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ป. นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2541 ปรากฏว่ามีเรื่องร้องเรียนที่มีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ 3,217 เรื่อง แต่มีเพียง 10 เรื่องเท่านั้น ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรั่วรัวผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และมีเพียงเรื่องเดียวที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (ชั้นศาลฎีกา) ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จำนวน 54 ล้านบาท มีจำนวน 2 เรื่องที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ยกคำร้องของพนักงานอัยการ ส่วนอีก 7 เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล¹⁸ จึงมีปัญหาคือจะต้องวิเคราะห์ว่าในจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรั่วรัวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจำนวน 10 เรื่องนั้น เหตุใดจึงมีเพียงเรื่องเดียวที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์สินและมีหนึ่งเรื่องที่พนักงานอัยการได้พิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่รัฐใช้อำนาจเข้าไปจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดการตีความในแนวทางที่ว่าพนักงานอัยการมีเพียงหน้าที่ยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งหรือ

¹⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

¹⁸รวบรวมจากสถิติข้อมูลที่ปรากฏจากรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

สั่งให้ทำโดยปราศจากอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้เกิดความเป็นธรรมย่อมเป็นการตัดทอนขั้นตอน และกระบวนการแห่งการอำนวยความสะดวกของรัฐ ในการเข้าจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องจนอาจถือได้ว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจ พิจารณาว่าจะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลหรือไม่ก็ได้ตามเหตุผลของเรื่อง มิฉะนั้นการปฏิบัติ หน้าที่ของพนักงานอัยการก็จะไม่เป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม อัยการสูงสุด จึงได้พิจารณามีความเห็นไม่ยื่นคำร้อง อย่างไรก็ตามกรณีนี้ นายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย ในที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง กฎหมาย) วินิจฉัยว่า บทบัญญัติตามมาตรา 21 ครี แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุ จิตรดและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มีลักษณะเป็นการบังคับให้พนักงานอัยการต้องยื่น คำร้องต่อศาล มิใช่เป็นการให้ดุลยพินิจแก่พนักงานอัยการที่จะพิจารณาได้ว่าสมควรจะต้องยื่นคำ ร้องต่อศาลหรือไม่

จากผลงานดังกล่าวข้างต้น ถือว่าการดำเนินการในเรื่องร้องเรียนที่มีการ กล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประสบความสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น มิได้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ในการตราพระราช บัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด ดัง จะได้ศึกษาพร้อมกับวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการดำเนินการในเรื่องร้อง เรียนที่มีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่ม ขึ้นผิดปกติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรการในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และ หนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร้ายวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจาก หลัก เกณฑ์การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.1.1.2 จะเห็นได้ว่า การแสดง สินทรัพย์และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในความหมายตามกฎหมายนี้ จะต้องแสดง สินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลา ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ แสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 เท่านั้น จะไม่รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้อง แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิก

วุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบที่แตกต่างจากกฎหมาย ป.ป.ป.

การแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้นกฎหมายกำหนดให้แสดงเฉพาะทรัพย์สินส่วนตัว สินสมรสที่อยู่ในความครอบครองดูแล ดำเนินการของผู้ยื่นบัญชีสินทรัพย์และหนี้สินเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของภรรยาและบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจก่อให้เกิดการถ่ายเททรัพย์สินก่อนดำรงตำแหน่งที่ต้องแสดงแบบการไม่ได้กำหนดให้ผู้ยื่นบัญชีต้องแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินเพิ่มเติมทุกปี เพื่อแสดงการเปลี่ยนแปลงจำนวนทรัพย์สินและหนี้สิน จึงทำให้ยากต่อการพิสูจน์แหล่งที่มาของทรัพย์สิน นอกจากนี้ การที่กฎหมาย ป.ป.ป. มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินประการหนึ่งและไม่มีบทบัญญัติให้ต้องตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีดังกล่าวทั้งในขณะที่ยื่นดำรงตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งทุกกรณีไปแต่ประการใด แต่กลับถือเป็นเอกสารลับในทางราชการ ห้ามเปิดเผยบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยชี้มูลความผิดในเบื้องต้นเสียก่อน แม้ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 มีนาคม 2534 เห็นชอบในหลักการให้มีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐมนตรีทุกคนเป็นประจำทุกปี หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยโดยมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ป. พิจารณาดำเนินการขอร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดให้คณะรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการออกพระราชกฤษฎีกาตามความดังกล่าวแต่อย่างใด เช่นนี้แล้วการตรวจสอบบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยเบื้องต้นชี้มูลความผิดโดยปราศจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบความถูกต้องนั้น ย่อมเป็นช่องว่างของกฎหมายโอกาสที่จะบิดเบือนเกี่ยวกับรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินที่ถูกต้องแท้จริงย่อมเกิดขึ้นได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวน สอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน กล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

กระบวนการสืบสวน สอบสวน และการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน กล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ที่ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 กระบวนการดังกล่าวแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนแรก เป็นการพิจารณาเบื้องต้นว่า

เรื่องกล่าวหาโรงเรียนนั้นมีมูล เพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ ขั้นตอนที่สองเป็นขั้นที่พิจารณาหลังจากที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานแล้ว นำเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาจะร้ายวชผิดปกติหรือไม่ และขั้นตอนที่สามเป็นขั้นที่พิจารณาว่าหลังจากที่ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้หรือไม่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อ 3.1.1.3 มีลักษณะที่เป็นจุดเด่นต่อการป้องกันและปราบปรามการร้ายวชผิดปกติในวงราชการอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้¹⁹

1. กฎหมาย ป.ป.ป. ได้มีการกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 21 ทวิ และมาตรา 21 ตริ ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลให้การสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นไปอย่างรอบคอบเป็นมาตรฐานเดียวกัน สำหรับผู้ถูกกล่าวหาทุกคนก่อให้เกิดความมั่นใจในการที่ทุกคนจะได้รับความเป็นธรรมโดยทั่วหน้ากัน

2. ได้มีการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนอย่างรอบคอบตั้งแต่เบื้องต้นว่าจะ “รับพิจารณา” หรือ “ไม่รับพิจารณา” ก่อนที่จะขึ้นทะเบียนรายชื่อของผู้ถูกกล่าวหาโรงเรียนว่าเป็นผู้ถูกสอบสวนโดย ป.ป.ป. ซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บริสุทธิ์จะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนจากการสอบสวน และมีประวัติที่ค้างพริยติดอยู่ในทะเบียนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นการประกันความเป็นธรรมตั้งแต่เบื้องต้น

3. การกำหนดให้มีการนำรายการสินทรัพย์และหนี้สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงไว้ตามมาตรา 23 มาประกอบการพิจารณาเบื้องต้นว่าจะรับเรื่องกล่าวหาโรงเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการสอบสวนแล้ว ยังเป็นการช่วยให้เจตนาธรรมในการป้องกันหรือปราบปรามมิให้มีการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบตามมาตรา 23 บรรลุผลมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งอาจกล่าวอย่างสั้น ๆ ได้ว่า “เป็นการใช้มาตรการด้านการปราบปรามที่ส่งผลไปถึงมาตรการด้านการป้องกันด้วย”

(4) การที่มาตรา 20 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถมอบอำนาจให้อนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนได้ และในทางปฏิบัติก็มีการมอบให้เจ้าหน้าที่ในกองเจ้าของเรื่องและอนุกรรมการดำเนินการสอบสวน แล้วนำเสนอคณะอนุกรรมการช่วยตรวจสอบทรัพย์สินพิจารณาก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาวินิจฉัยเป็นอันดับสุดท้ายนั้น

¹⁹ประสิทธิ์ คำราชย์. การปราบปรามการร้ายวชผิดปกติในวงราชการไทย. (กรุงเทพมหานคร : ไตรวงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 36-38.

นอกจากจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีจำนวนกรรมการมากที่สุดเพียงสิบเอ็ดคนเท่านั้น แล้วยังเป็นการสร้างระบบที่กำหนดให้มีบุคคลหลายฝ่ายหลายระดับได้ เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริง นับตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนหาข้อมูลเบื้องต้น และเสนอความเห็นผ่านอนุกรรมการ ซึ่งเข้ามาช่วย ให้คำแนะนำและช่วยหาข้อมูลเพิ่มเติม รวมทั้งเสนอความเห็นขึ้นไปถึงกรรมการและคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งระบบดังกล่าวเท่ากับเป็นการสร้างกลไกควบคุมซึ่งกันและกันในแต่ละขั้นตอนให้การ สอบสวนมีความรอบคอบระมัดระวัง และมีความสมบูรณ์จนยากที่ระดับใดระดับหนึ่งจะวินิจฉัยไป ในทางที่จะเอนเอียงไปเข้าข้าง หรือช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาได้ นับเป็นการประกันความเป็นธรรมในระดับหนึ่งได้เป็นอย่างดี

5. การกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกรณีมีความผิดฐานเชื่อว่าร้ายวร้ายผิดปกติโดยตั้งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 180 วัน นับว่าเป็นการกำหนดเวลาที่เหมาะสม คือ ให้เวลาอย่างน้อยไว้เพื่อให้มีเวลาพอสมควร และขณะเดียวกันก็ไม่ต้องทำให้เกิดการถ่วงเวลาจากผู้ถูกกล่าวหาด้วย นับว่าเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ผู้กล่าวหา และคณะกรรมการ ป.ป.ป. เองที่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกลงไปได้ในเวลาที่เหมาะสม

6. การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่อย่างไร นั้น จะช่วยให้การปราบปรามได้ผลยิ่งขึ้น เพราะการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็นผู้พิสูจน์ว่าทรัพย์สินที่ได้มานั้นชอบหรือไม่ ย่อมเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการได้ทรัพย์สินเงินทองมาในทางไม่ชอบ มักจะไม่ปรากฏหลักฐานที่เพียงพอที่จะชี้ชัดว่า เป็นการได้มาโดยไม่ชอบ

7. การที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าผู้ใดร้ายวร้ายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น ย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะสนับสนุนการที่นายกรัฐมนตรีจะสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งมีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัยที่ร้ายแรงนั่นเอง และการถือหลักดังกล่าวข้างต้น ก็เนื่องมาจากผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะมีอำนาจหน้าที่เอื้ออำนวยให้สามารถใช้อำนาจดังกล่าวแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองได้ง่าย ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั่นเอง

จำนวนกรรมการในคณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดโดยมาตรา 4 ให้มีประธานหนึ่งคน กรรมการอื่นอีกไม่เกิน 9 คน และเลขาธิการ ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่งอีกหนึ่งคน

8. การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกอย่างใดอย่างหนึ่ง นับว่าเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างเด่นชัด เพราะนายกรัฐมนตรีจะสั่งเป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากที่กล่าวไม่ได้ ทำให้การปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติได้ผลดียิ่งขึ้น

9. การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้ถือเป็นหลักในการปฏิบัติไว้ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสอบสวนยังมีได้เสียภาษีรายได้สำหรับเงินรายได้ส่วนใดแล้ว ให้แจ้งกรมสรรพากรให้เรียกเก็บภาษีย้อนหลังทุกรายนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยให้การปราบปรามได้ผลยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการติดตามเอาเงินภาษีที่ควรจะต้องจ่ายให้รัฐกลับคืนมาอีกด้วย ซึ่งจะทำการเสียภาษีลดน้อยลงไปได้อีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการสืบสวน สอบสวน กรณีร่ำรวยผิดปกติจะมีจุดเด่นอยู่หลายประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้การดำเนินในเรื่องดังกล่าวไม่ได้ผลเท่าที่ควร ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเป็นปัญหาด้านกลไกการสอบสวนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะแสวงหาข้อมูล และหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านกลไกการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาของทรัพย์สินว่าส่วนใดได้มาโดยชอบ ส่วนใดได้มาโดยไม่ชอบ ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

ก. ปัญหาในการแสวงหาข้อมูล และหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา

ในการรับเรื่องได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จะมีหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างไปจากเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะนอกจากจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่ว่า ผู้ถูกกล่าวหาต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในวันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนและคำร้องเรียนจะต้องระบุหรือชี้ชื่อของพยานหลักฐานมาให้เพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวน สอบสวนต่อไปได้แล้ว จะต้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้วินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับพิจารณาได้หรือไม่ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินไว้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะนำรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมาพิจารณาประกอบซึ่งแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินถือว่าเป็นเอกสารลับในทางราชการ การเปิดเผยของแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. เฉพาะเมื่อสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่ง หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติไว้ดำเนินการแล้วจะต้องทำการสืบสวน สอบสวนเองทุกเรื่อง จะดำเนินการโดยส่งประเด็นให้เจ้าสังกัดหรือหน่วยงานอื่นสอบสวนแทนไม่ได้ เนื่องจากการสอบสวนกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจในการ

ดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

จะเห็นได้ว่า ในการสอบสวนเรื่องร่ำรวยผิดปกตินั้น แม้ว่ากฎหมาย ป.ป.ป. จะกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่ก็ตาม แต่ก่อนที่จะถึงขั้นการพิสูจน์ดังกล่าวนี้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องทำการสืบสวนสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นจนผิดปกติ จนน่าเชื่อว่าเป็นการได้มาโดยไม่ชอบ หรือน่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติเสียก่อน ดังนั้น ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงอยู่ที่การแสวงหาหรือค้นหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทรัพย์สินอยู่ที่ใด จำนวนเท่าไร ซึ่งทรัพย์สินแต่ละประเภทจะมีวิธีการค้นหา และตรวจสอบ แตกต่างกันไป โดยสังเขป ดังนี้²⁰

“(1) ที่ดิน กรณีที่ดินมีกรรมสิทธิ์คือ มีโฉนดแล้ว หากไม่ทราบที่ตั้งก็ให้มีหนังสือสอบถามไปยังกรมที่ดิน โดยระบุชื่อและนามสกุลของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งกรมที่ดินจะตรวจสอบกับบัตรรายชื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ทั่วประเทศ แต่ถ้าทราบที่ตั้งก็สามารถขอสำเนาภาพถ่ายหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์จากเจ้าพนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ หรือขอจากกรมที่ดินก็ได้

สำหรับที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครอง เช่น นส.3 หรือ ส.ค. 1 สามารถขอหลักฐานได้จากสำนักงานที่ดินอำเภอที่ดินตั้งอยู่

ข้อมูลเกี่ยวกับราคาที่ดิน จะขอได้จากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน หรืออาจจะสอบถามราคาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินแปลงนั้นและที่ดินใกล้เคียง

(2) รถยนต์ สามารถตรวจสอบได้จากกรมการขนส่งทางบก หรือกองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ

(3) ทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนต่อทางราชการ เช่น เรือกำปั่น เรือกลไฟ เรือยนต์ แพ และสัตว์พาหนะ สามารถสอบถามได้จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน

(4) บ้าน เมื่อทราบว่าบ้านอยู่ที่ใดจากการสืบสวนสอบสวนแล้ว สามารถขอคำยืนยันว่าเป็นบ้านของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ จากผู้อำนวยการเขต นายกเทศมนตรี นายอำเภอ ปลัดเมือง พัทธา ซึ่งเป็นที่ตั้งบ้านแล้วแต่กรณี เมื่อได้หลักฐานแน่ชัดแล้วให้ประเมินราคาโดยนายช่างจากกรมโยธาธิการ

²⁰สำนักงาน ป.ป.ป., คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป. พ.ศ. 2534, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., หน้า 96-100.

(5) เงินฝากในธนาคารหรือสถาบันการเงิน กรณีปรากฏในข้อกล่าวหาหรือจากการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่มีเงินฝากอยู่ในธนาคารหรือสถาบันการเงินใด ให้ขอเอกสารหลักฐานเงินฝากในชื่อของผู้ถูกกล่าวหาที่มีหรือเคยมี รวมทั้งบุคคลในครอบครัว หรือที่ใช้ชื่อนามอื่น ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาอาจส่งจ่ายร่วมกับบุคคลอื่น จากสำนักงานใหญ่ของธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้น

(6) ทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้নিরภัยที่เช่าธนาคารพาณิชย์ ถ้าข้อกล่าวหาหรือจากการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีการเช่าตู้নিরภัยเก็บทรัพย์สินไว้กับธนาคารใด หรือกรณีต้องการทราบว่ามีการเช่าตู้নিরภัยเก็บทรัพย์สินไว้กับธนาคารใด สาขาใด ให้ขอทราบข้อเท็จจริงจากสำนักงานใหญ่ของธนาคารนั้น

(7) พันธบัตรรัฐบาลหรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ตรวจสอบหลักฐานได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐวิสาหกิจผู้ออกพันธบัตรนั้น

(8) หลักทรัพย์ (หุ้น) การตรวจสอบว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นหุ้นส่วนหรือมีความสัมพันธ์กับนิติบุคคลใด ให้ขอทราบจากผู้อำนวยการศูนย์เอกสารธุรกิจกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ สำหรับในกรุงเทพมหานคร และพาณิชย์จังหวัดถ้าอยู่ในต่างจังหวัดแล้วแต่กรณี ส่วนการตรวจสอบการครอบครองหลักทรัพย์ (หุ้น) สามารถตรวจสอบได้จากบริษัทที่อยู่ภายในความดูแลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือนิติบุคคลผู้เป็นเจ้าของหุ้นโดยตรง

(9) สิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้หาหลักฐานจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์นั้น ๆ เช่น ประทานบัตรจากกรมทรัพยากรธรณี ใบอนุญาตระเบิดหินและย่อยหินจากกรมที่ดิน เป็นต้น”

การค้นหาและตรวจสอบทรัพย์สินตามที่กล่าวข้างต้นในส่วนที่เป็นที่ดิน รถยนต์ บ้าน และทรัพย์สินอื่น ๆ จะมีปัญหาไม่มากนักสามารถตรวจสอบได้ง่าย เพราะมีหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูลได้ง่าย การสืบสวนสอบสวนถึงที่ตั้งก็ทำได้ง่าย แต่การค้นหาเงินฝากในธนาคารหรือสถาบันการเงินมักจะเป็นปัญหาสำคัญเพราะการเคลื่อนย้ายจ่ายโอนทำได้ง่าย ไม่ว่าปริมาณจะมากมายเพียงใด แต่การตรวจสอบทำได้ยากเพราะธนาคารและสถาบันการเงินมีมากมาย ไม่มีหน่วยงานอื่นเป็นที่รวมข้อมูล ดังเช่นที่ดินหรือรถยนต์ ประกอบกับกฎหมายธนาคารพาณิชย์ ยังห้ามเปิดเผยความลับของลูกค้าอีกด้วย²¹ การตรวจสอบจึงยิ่งทำได้ยาก แม้ตามมาตรา 14(2) ประธานกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจเรียกผู้เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ก็ตาม แต่การเรียกให้ส่งบัญชีเอกสารดังกล่าวจะต้องทราบแน่ชัดเสียก่อนว่ามีเงินฝากอยู่ที่ธนาคารใด หรือสถาบันการเงินใด จึงจะมีการเรียกให้ส่งบัญชีเอกสารได้ เพราะเหตุที่ธนาคารและสถาบันการเงินมีจำนวนมากมายดังกล่าวแล้ว หากใช้วิธีเหวี่ยงแหเรียกให้ส่งทุกธนาคารทุกสถาบันการเงินในทุกรายชื่อที่ถูกกล่าวหา ย่อมไม่เป็นการสมควร ซึ่งโดยปกติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่ดำเนินการอยู่แล้ว

อำนาจในการสืบสวนสอบสวนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ควบคู่ไปกับภาระหน้าที่ ซึ่งประธานกรรมการ ป.ป.ป. หรือกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจเพียงมีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง และมีหนังสือเรียกหรือแจ้งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสารที่จำเป็นในการสืบสวนสอบสวนเท่านั้น แม้ว่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นไปในลักษณะของการขอความร่วมมือ ในหลายกรณีมักจะได้รับการบ้ายเบี่ยงหรือกล่าวอ้างว่าไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงเรื่องของหน่วยงานนั้น ๆ หากพิจารณาแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบหรือรัววยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามภาระหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ยังไม่เพียงพอในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ความผิดของบุคคลเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะในส่วนของอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจ ตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด หรืออำนาจอื่น ๆ ที่หน่วยงาน หรือองค์กรอื่นมีแต่ประการใด พิจารณาได้จากในการสืบสวนในบางกรณี มีอำนาจเพียงการขอเอกสารหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปราศจากอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารหลักฐานดังกล่าว จึงมีอาจทำให้การดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้น ได้พยานหลักฐานที่แท้จริง หรือเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังดำเนินการสอบสวนทั้งหมดที่มีอยู่ และไม่อาจทราบว่า พยานหลักฐานที่ได้รับไว้ นั้น แท้จริงถูกปิดบังไว้บางส่วนหรือไม่ เช่นนี้ การดำเนินการตามกระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ประสบผลสำเร็จได้เท่าที่ควร หากอำนาจในการสืบสวนสอบสวนไม่เพียงพอเพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวนทั้งไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ข. ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยทรัพย์สินได้มาโดยชอบหรือไม่

ในการสอบสวนเรื่องรัววยผิดปกตินั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่ โดยให้อีกโอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหา มาชี้แจง แก่ข้อกล่าวหา หรือพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้หรือไม่ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ในการวินิจฉัยจะต้องมีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เป็นเครื่องชี้ว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่ชอบ การวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เท่าที่ผ่านมาได้วินิจฉัยการ ได้มาซึ่งทรัพย์สินตามหลักการต่าง ๆ ดังนี้²²

²¹พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505, มาตรา 46 สัตต

²²ประสิทธิ์ คำราชย์, การปราบปรามการรัววยผิดปกติในวงราชการไทย., หน้า 42-44

“(1) มรดกตกทอด การได้มรดกมาโดยทั่วไปนับว่าเป็นการได้มาโดยชอบ นอกจากมรดกที่ได้มานั้นจะเป็นการได้มาโดยไม่ชอบ เช่น เป็นการได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาโดยมิชอบแล้ว แอบแฝงอาศัยชื่อของเจ้ามรดกเป็นผู้รับทรัพย์สินนั้น ๆ ไว้ เป็นต้น ดังนั้น ถ้าการสอบสวนกระทำอย่างละเอียดรอบคอบก็จะสามารถวินิจฉัยได้ว่า มรดกที่ได้มาเป็นการได้มาโดยชอบหรือไม่

(2) เงินเดือนและเงินตอบแทนต่าง ๆ โดยปกติแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะวินิจฉัยว่า เงินเดือนและเงินตอบแทนที่ได้รับจากการรับราชการ เช่น เบี้ยประชุม ค่าเช่าบ้าน เงินประจำตำแหน่ง ฯลฯ เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบ

(3) รายได้จากการประกอบอาชีพส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะประกอบอาชีพเสริม เช่น รับจ้าง นอกเวลาราชการ ซื้อขายที่ดิน ตั้งร้านขายอาหาร เป็นต้น การประกอบอาชีพดังกล่าวอาจกระทำในนามของตนเองหรือของภรรยาและบุตรก็ได้ รายได้จากการประกอบอาชีพโดยทุจริตดังกล่าวนับว่าเป็นการได้มาโดยชอบ

(4) การได้มาจากการให้โดยเสน่หา โดยปกติมักจะเป็นการให้ระหว่างพ่อแม่พี่น้อง ปู่ย่าตายาย ซึ่งเป็นการให้ระหว่างบุคคลในวงเครือญาติ หรือบุคคลที่มีบุญคุณต่อกัน มีความรักใคร่ผูกพันกัน เป็นการให้ที่บริสุทธิ์ จึงถือว่าเป็นการได้ทรัพย์สินมาโดยชอบไม่ว่าจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ตาม

(5) การได้มาจากการให้ตามขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นการให้ทรัพย์สินตามประเพณีของสังคมที่ปฏิบัติกันในแต่ละท้องถิ่น เช่น ของขวัญในโอกาส แต่งงาน ปีใหม่ วันเกิด หรือการช่วยงานต่าง ๆ เช่น งานศพ งานบวช งานขึ้นบ้านใหม่ เป็นต้น โดยปกติแล้วการให้ตามประเพณีดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการให้โดยชอบจึงถือว่าผู้ได้รับทรัพย์สินมานั้นเป็นการได้มาโดยชอบ

(6) การได้มาจากการให้เพื่อจงใจให้กระทำการโดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ การได้มาในลักษณะดังกล่าวอาจเรียกว่ารับสินบน ก็ได้ ซึ่งเป็นการได้มาโดยไม่ชอบ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครองหลายบทหลายมาตรา เช่น มาตรา 143 มาตรา 149 และมาตรา 150 โดยเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น มาตรา 148 โดยใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจงใจให้บุคคลมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เป็นต้น ทรัพย์สินที่ได้มาเช่นนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ถือว่าเป็นการได้มาโดยมิชอบ

(7) การได้มาจากเหตุอื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ หรือนอกเหนือจากการได้มาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น จากการเล่นการพนัน จากล็อตเตอรี่ หรือจากการเสี่ยงโชค เป็นต้น การได้มาในลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นการได้มาโดยชอบ แต่ผู้ได้ทรัพย์สินมาดังกล่าวจะต้องมีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้อย่างแจ่มชัด

การวินิจฉัยถึงการได้ทรัพย์สินมาทั้ง 7 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จะมีความยากง่ายแตกต่างกันไป เช่น การได้มาจากมรดกตกทอดหรือจากอาชีพส่วนตัว มักจะมีหลักฐานของทรัพย์สินที่ได้มาก่อนข้างจะชัดเจนไม่ว่าจะเป็นที่ดิน รถยนต์ บ้าน หรือแม้แต่เงินสด เงินฝากในธนาคาร หลักทรัพย์และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ปิดบังเนื่องจากเชื่อมั่นว่าเป็นการได้มาโดยชอบ

สำหรับเงินเดือนซึ่งมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดจากทะเบียนประวัติข้าราชการ (ก.พ.7) ก็ จะวินิจฉัยได้ง่ายเช่นกัน ส่วนเงินที่ได้มาจากการเล่นการพนัน วินิจฉัยได้ยากขึ้น โดยจะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ว่าได้มาจากการเล่นการพนันนั้นจริงหรือไม่

ทรัพย์สินส่วนที่วินิจฉัยได้ยากที่สุดมักจะได้แก่ ทรัพย์สินที่ได้มาจากการให้ ไม่ว่าจะเป็นการให้โดยเสน่หา ให้ตามขนบธรรมเนียมประเพณี หรือให้เพื่ออุจใจในลักษณะของสินบน ทั้งนี้เป็นเพราะยังไม่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับเงินที่เป็น การให้โดยเสน่หา และให้ตามขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งเป็นการให้และรับโดยไม่มีมูลหนี้ได้ เพียงใด ดังนั้นเงินที่ได้รับมาจากการให้เพื่ออุจใจในลักษณะสินบน จึงมักจะถูกอ้างหรือยืนยันว่าเป็น การให้โดยเสน่หา หรือให้โดยขนบธรรมเนียมประเพณี เพราะการอ้างดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ โดยเอาพยานบุคคลมายืนยันประกอบหลักฐานการให้ได้ และหลักฐานการให้ดังกล่าวก็สร้างขึ้นได้ ง่ายด้วย

ดังนั้น ตราบไคที่ยังไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับเงินที่ไม่มีมูล หนี้ได้ในวงเงินที่จำกัดแล้ว การที่จะชี้ว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ารวยผิดปกติก็น่าจะทำได้ยาก ทั้งนี้เพราะเงิน หรือทรัพย์สินที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถหาหลักฐานมายืนยันได้ก็จะต้องอ้างว่าได้มาโดยเสน่หา หรือได้มาตามขนบธรรมเนียมประเพณี แม้จะเป็นจำนวนเงินมากมายเพียงใดก็ตาม"

กล่าวโดยสรุป การดำเนินกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 จะเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการ สืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤติมิชอบหรือ รรวยผิดปกติกของข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และ รัฐมนตรี ไม่ว่าจะกระบวนการริเริ่มดำเนินการสอบสวน การรับเรื่องไว้พิจารณา และการดำเนินการสืบ สอนสอบสวนล้วนแต่ใช้กระบวนการเดียวกันทั้งสิ้น มิได้แยกว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวน เช่นใดเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับใด ซึ่งในทางข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสอบสวนจะมี อำนาจ อิทธิพล และสถานะที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีโอกาสปกปิดความผิด ของตนเองได้อย่างแยบยล อี กทั้งกฎหมายมี ข้อจำกัด ระยะเวลาของการสอบสวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่า จะกระทำการสอบสวนความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา เมื่อพ้น

จากตำแหน่งไปเกิน 1 ปีมิได้ เช่นนี้ จึงมีผลให้การดำเนินการสอบสวนจะต้องกระทำโดยความเร่งรีบก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานอาจจะมีการขาดตกบกพร่องไม่เพียงพอที่จะบ่งชี้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดเป็นต้น ผลสุดท้ายก็คือกระบวนการที่ใช้สอบสวนนี้ ไม่สามารถสามารถนำตัวข้าราชการการเมืองระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ และบารมีมากเกินกว่ากระบวนการสืบสวนดังกล่าวจะพบความผิดได้

3) ปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอต่อศาลให้สั่งให้ทรัพย์สินของบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน

จากสถิติข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ป. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ระบุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติถึงปัจจุบันมีเพียง 10 เรื่องเท่านั้น โดยเป็นเรื่องที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจำนวน 54 ล้านบาท 1 เรื่อง เป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกคำร้องของพนักงานอัยการ จำนวน 2 เรื่อง เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล 6 เรื่อง และเป็นเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล จำนวน 1 เรื่อง จากผลงานดังกล่าวข้างต้น ถือว่าประสบความสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น มิได้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด²³ ทั้งนี้สืบเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคบางประการดังจะได้กล่าวต่อไป

ก. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงความเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจพิจารณาคำเนิการลงโทษ ที่จะต้องถือข้อเท็จจริงตามความเห็นของ ป.ป.ป. แต่อย่างใด

ภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และพิจารณาผลการสอบสวนเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวมันตนได้มาโดยชอบตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 21 ทวิ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล

²²ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก.

²³ชิตชัย พาณิชพัฒน์. ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐของ ป.ป.ป. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, หน้า 54.

เพื่อขอให้ศาลสั่งว่าทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน (เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะสามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ในชั้นศาลได้ว่า ทรัพย์สินดังกล่าวตนได้มาโดยชอบ) แล้วเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่ง ลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องแจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

จะเห็นได้ว่า จากบทกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร่ำรวยผิดปกติเพียง 2 ประการ คือ การลงโทษทางวินัยประการหนึ่ง และการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอเท่านั้น ดังนั้น นายกรัฐมนตรีอาจสั่งการลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือไม่ก็ได้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อความในสวคใดที่ระบุให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยไว้โดยเฉพาะ และกรณีของข้าราชการตุลาการถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ จะเห็นได้ชัดเจนว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีข้อผูกมัดให้คณะกรรมการตุลาการต้องเห็นตามแต่ประการใด อำนาจในการวินิจฉัยลงโทษเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการที่จะวินิจฉัยได้เองเช่นเดียวกัน นอกจากนี้หากพิจารณาผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหามูลความคิด จึงไม่อาจถือเป็นข้อเท็จจริงที่ฟังยุติได้หรือเด็ดขาด จะต้องมีการสอบสวนของ ป.ป.ป. อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาเสมอว่าผลการสอบสวนในครั้งหลังแตกต่างไปจากการสอบสวนของ ป.ป.ป. ในสาระสำคัญ²⁴ โดยมีผลให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นลงโทษสถานเบาหรือสั่งยุติเรื่อง

ส่วนในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าบุคคลใดมีทรัพย์สินและร่ำรวยผิดปกติ ต้องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินนั้นผู้ถูกกล่าวหา มักไม่พิสูจน์หรือนำพยานหลักฐานเข้าแสดงให้เห็นว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบในชั้น ป.ป.ป. แต่จะขอพิสูจน์ในชั้นศาล ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในชั้นการพิจารณาของพนักงานอัยการที่จะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาล เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. สั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงสินทรัพย์และหนี้สินกรณีมีมูลน่าเชื่อว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ผู้ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่จะจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบไปก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่น

ข. พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลหรือไม่

ในจำนวน 10 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณิชผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น มีอยู่เรื่องหนึ่งที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจไม่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งว่าทรัพย์สินที่ร้ายวณิชผิดปกติหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติดกเป็นของแผ่นดิน คือ กรณีของนายสมภพ อุณหวัฒน์ ผู้อำนวยการกองการสาธารณสุขและทางหลวงท้องถิ่น สังกัดกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย โดยพนักงานอัยการ ได้พิจารณาเห็นว่า กฎหมาย ป.ป.ป. เป็นกฎหมายที่รัฐใช้อำนาจเข้าไปจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด การตีความในแนวทางที่ว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่เพียงยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งหรือสั่งให้ทำโดยปราศจากอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้เกิดความเป็นธรรมย่อมเป็นการตัดทอนขั้นตอนและกระบวนการแห่งการอำนวยความสะดวกของรัฐ ในการเข้าจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องจนอาจถือได้ว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจพิจารณาว่าจะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลหรือไม่ก็ได้ ตามเหตุผลของเรื่อง มิฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการก็จะไม่เป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม²⁵ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงแจ้งให้ ป.ป.ป. ทราบ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงรายงานนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และในฐานะผู้บังคับบัญชาของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนี้

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากมีความเห็นขัดแย้งกันทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดกับสำนักงาน ป.ป.ป. เพื่อความรอบคอบ จึงเห็นสมควรส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่า²⁶บทบัญญัติในมาตรา 21 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

²⁴ สมใจ เกษรศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 169.

²⁵ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข.

²⁶ หนังสือ ถัด ที่ อส. 0004.7/13 ลงวันที่ 13 มกราคม 2538

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกความเห็นที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีตามมาตรา 21 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ตุลาคม 2539.

มิชอบในพระราชกร พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ในวรรคหนึ่งได้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้าเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และหากพนักงานอัยการเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการยื่นคำร้องต่อศาลสมควรทำการสอบสวนเพิ่ม ในวรรคสองก็ได้กำหนดให้พนักงานอัยการเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ป. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นชอบด้วยก็ให้ดำเนินการตามความเห็นของพนักงานอัยการ ถ้าไม่เห็นชอบด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อยื่นคำร้องต่อไป บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการบังคับให้พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องต่อศาลมิใช่เป็นการให้ดุลพินิจแก่พนักงานอัยการที่จะพิจารณาได้ว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลหรือไม่

ค. การที่ศาลใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นเวลานาน และความเคยชินกับวิธีพิจารณาความในระบบกล่าวหา ทำให้กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าร้ายผิดปกติดตกเป็นของแผ่นดินไม่ได้ผลเท่าที่ควร

การดำเนินคดีทางศาล จำนวน 3 เรื่องที่คดีเสร็จเด็ดขาดในชั้นศาลฎีกา เป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดยกคำร้องของพนักงานอัยการ 2 เรื่อง²⁷ คือกรณีนายบุญธรรม ทองไข่มุกด์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรณีนายบุญเยี่ยม โรจนวิสิษฐ์ อดีตสรรพสามิต เขต 2²⁸ และมีคำพิพากษาถึงที่สุด จำนวน 1 เรื่อง²⁹ ให้ยึดทรัพย์สินของ พลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ และบริวาร ตกเป็นของแผ่นดิน³⁰ จะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีในชั้นศาลใช้เวลายาวนานต้องพิจารณาคดีถึง 3 ชั้นศาล ตั้งแต่ ศาลชั้นต้นจนถึงศาลฎีกา ซึ่งการใช้ระยะเวลาพิจารณาพิพากษาเป็นเวลานานย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากในการพิจารณาคดีในชั้นศาล ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา มักจะถูกร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำทรัพย์สินไปใช้ได้ นอกจากนั้น ความเคยชินของศาลในการใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ทำให้พิจารณาคดีไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐานมาแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวตนได้มาโดยชอบ ดังจะเห็นได้จากคดี นายบุญเยี่ยม โรจนวิสิษฐ์ ในปัญหาการสอบสวนของเจ้าหน้าที่พบว่ามิใช่ผลประพฤติมิชอบ มีรายได้อันมิชอบ

²⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 909/2529 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5597/2536

²⁸ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค.

²⁹ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง.

²⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 219/2539

³⁰ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก จ.

จากบริษัท ห้างร้านหลายแห่ง โดยมีได้มีรายละเอียดรายได้จากบริษัท ห้างร้านใด พงจะรับฟังได้หรือไม่ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องนำสืบในชั้นพิจารณาเป็นเพียงข้อสรุปว่ามีมูลตามทางสอบสวนเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องหาได้นำสืบข้อเท็จจริงตามที่อ้างให้เห็นเป็นมั่นคงพอเชื่อถือได้ว่า ผู้คัดค้านที่ 1 ได้มีความประพฤติมิชอบ มีรายได้จากบริษัท ห้างร้านที่เป็นเอเย่นต์สุรารายใดบ้าง พยานหลักฐานของผู้ร้องในข้อนี้จึงเลื่อนลอยไร้น้ำหนักที่จะรับฟังเชื่อถือ ให้ยกคำร้อง นอกจากนั้นในคดีพลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ ศาลชั้นต้นได้พิพากษายกคำร้อง โดยวินิจฉัยว่าโทษให้ทรัพย์สินนั้นเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 (5) จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดบทบัญญัติในวรรคสามของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน จึงต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของวรรคแรก กล่าวคือ พนักงานอัยการจะใช้อำนาจร้องขอตามวรรคสามได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีความเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกตามวรรคแรกเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ยังไม่ได้ลงความเห็นฟ้องด้วยความเห็นของคณะกรรมการว่า พลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ ผู้คัดค้านที่ 1 ร่ำรวยผิดปกติ และถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจโดยมิชอบ และยังไม่ได้พิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกผู้คัดค้าน ที่ 1 ออกอีกทั้งผู้คัดค้านที่ 1 ได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนวันยื่นคำร้องแล้วด้วยคณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจแจ้งให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องและพนักงานอัยการไม่มีอำนาจร้องขอตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่าคำพิพากษาศาลชั้นต้นเอง ก็ขัดแย้งกันอยู่ในตัว กล่าวคือ ศาลชั้นต้นวินิจฉัยตอนต้นว่ายังไม่ได้ไล่ออกจะยื่นคำร้องไม่ได้ แต่ตอนท้ายวินิจฉัยว่าผู้คัดค้านที่ 1 พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนวันยื่นคำร้องแล้ว พนักงานอัยการไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งเห็นได้ว่าหากนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งไล่ออกก่อนผู้คัดค้านที่ 1 ก็ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วพนักงานอัยการก็ยื่นคำร้องไม่ได้ยุติ คำพิพากษาศาลชั้นต้นจึงขัดกันตรงตอนต้นกับตอนท้าย

**3.1.2 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติการ
แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539**

3.1.2.1 ความเป็นมาของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

แนวความคิดเกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเริ่มมีตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือห่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้ข้าราชการการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติและต้องออกจากตำแหน่งเพราะสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ให้คณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีตั้งขึ้นพิจารณาสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนว่าร่ำรวยผิดปกติ ทำบัญชีทรัพย์สินของตนพร้อมกับแสดงรายการว่า

คนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยวิธีใด เมื่อใด หากคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนได้ความปรากฏว่า ผู้ยื่นร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานใช้ อำนาจหน้าที่ ในทางทุจริตทรัพย์สินที่ นายกรัฐมนตรี วินิจฉัยตามรายงานของ คณะกรรมการว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ นั้น ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้ อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้น เป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยทางที่ชอบ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแค่เพียงปีเดียวเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าย บริหาร ทั้งนี้เพราะบุคคลดังกล่าวสามารถใช้อำนาจบริหาร อันอาจจะให้ผลได้เดียวกับคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายอื่น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา แสดงทรัพย์สินและหนี้สินมีมาโดยตลอดเช่นกัน แต่มาประสบความสำเร็จครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดย แนวความคิดดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 104 ที่กำหนดให้ “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 181 ที่กำหนดให้ “รัฐมนตรีต้องแสดงสินทรัพย์และ หนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 พร้อมๆ กับการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป นับได้ว่าเป็นยุคที่ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตย ที่สุดยุคหนึ่ง มีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็น แกนนำนั้น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แถลงนโยบายต่อสภาเกี่ยวกับการ ดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบในวงราชการและงาน ของรัฐ พร้อมกับเน้นด้วยว่า จะดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของ รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็หมดโอกาสที่จะดำเนินการบริหารบ้านเมืองให้บรรลุดุฎประสงค์แห่งนโยบายที่ได้ แถลงไว้ต่อสภา เพราะเหตุที่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2519 แนวความคิดว่าด้วยการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ ถูกรับรองอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 โดยบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องยื่นบัญชีแสดง ทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 95) และ รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 170) ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

3.1.2.2 หลักเกณฑ์การแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติการแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้คือ

1) การยื่นบัญชีแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สิน

ให้สมาชิกวุฒิสภา ยื่นบัญชีแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา ตามแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ประธานวุฒิสภาประกาศกำหนด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นบัญชีแสดงผลงานทรัพย์สินต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศกำหนด

การยื่นบัญชีแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สินให้อื่นภายใน 60 วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ หรือภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ขยายให้ แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน²⁹

2) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของตนที่มีอยู่ในวันที่ยื่น โดยใส่ซองปิดผนึกและลงลายมือชื่อของผู้ยื่นกำกับไว้บนรอยผนึกของซอง³⁰

3) การเก็บรักษาและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับซองแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ให้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี³¹

การเปิดผนึกซองหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตการเปิดผนึกซองและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

²⁹พระราชบัญญัติการแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 3.

³⁰พระราชบัญญัติการแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 4 และมาตรา 5.

³¹พระราชบัญญัติการแสดงผลงานทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 6.

ตามระเบียบที่ประธานแต่ละสภากำหนด โดยความเห็นชอบของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่กรณี³² ซึ่งวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบระเบียบดังกล่าว แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการออก ระเบียบดังกล่าว

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตการเปิดผนึกของ และการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข ดังนี้

(1) เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญร้องขอ ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อร้อง ขอว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ตามมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย³³ เกี่ยวกับร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(2) เมื่อวุฒิสภามีมติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลง ในกรณีที่ สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมี ลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการ เต็มเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย³⁴

(3) มีคำสั่งของศาลในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น ถูกฟ้องร้องในคดีร่ำรวยผิด ปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือ

(4) เมื่อสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นร้องขอเพื่อดำเนินการเปิดเผยในส่วนของตน เมื่อได้มีการเปิดผนึกของและเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ สมาชิกสภาผู้ใดแล้ว ให้นำเข้าบรรจุของปิดผนึกพร้อมทั้งลงวันที่ เดือน ปี ที่ได้เปิดและปิดผนึกของ และให้เลขาธิการวุฒิสภาบันทกหลักฐานในการนี้ไว้ในแบบที่ปรากฏบนหลังซองและลงลายมือชื่อ กำกับไว้บนรอยผนึกของซอง

³²พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 7.

³³มาตรา 97 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538.

³⁴มาตรา 98 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538.

4) การทำลายบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่เก็บรักษาไว้

ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเกินห้าปีแล้ว ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี จะอนุญาตให้ทำลายบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่เก็บรักษาไว้ก็ได้ โดยวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับการทำลายเอกสารลับของทางราชการ³⁵

5) บทกำหนดโทษ

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁶

ผู้ใดเปิดเผยชื่อหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เก็บรักษาไว้โดยฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁷

3.1.2.3 ปัญหาและอุปสรรค

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก สมาชิกวุฒิสภาจะยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของตนเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงครอบครัวผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแต่ประการใด ดังนั้น การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินจึงแสดงเพียงทรัพย์สินส่วนตัว สินสมรสที่อยู่ในความครอบครองดูแลดำเนินการของผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินเท่านั้น

³⁵พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 10.

³⁶พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539, มาตรา 8.

³⁷พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 2539, มาตรา 9.

ประการที่สอง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่สมาชิกรัฐสภายื่นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิคนั้น ประธานของแต่ละสภาไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีดังกล่าว นอกจากนั้นให้อื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่งแต่ไม่ได้กำหนดให้อื่นภายหลังพ้นจากตำแหน่งแล้ว

ประการที่สาม บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนั้นถือเป็นความลับ จะเปิดเผยข้อความในบัญชีดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากประธานภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ประธานแต่ละสภากำหนดโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ซึ่งวุฒิสภาได้ออกระเบียบในการอนุญาตการเปิดเผยของและเปิดเผยรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของสมาชิกรัฐสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญคือการเปิดเผยของและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภาผู้ใด จะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภา ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังนี้

(1) เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญร้องขอ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

(2) เมื่อวุฒิสภาร้องขอ ในกรณีที่วุฒิสภาจะพิจารณาวินิจฉัยให้สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 หรือ

(3) เมื่อมีคำสั่งของศาล ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นถูกฟ้องร้องเฉพาะในคดีร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การเปิดเผยของและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา หรือศาล แล้วแต่กรณี ทำการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนได้เท่าที่จำเป็นต่อการพิจารณาและให้ประธานวุฒิสภาแจ้งไปด้วยว่าในการดำเนินการพิจารณานั้น ขอให้กระทำการเป็นการลับ

เมื่อได้มีการเปิดเผยของและเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภาผู้ใดตามวรรคสองแล้ว ให้นำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นเข้าบรรจุของปิดผนึก พร้อมทั้งลงวันเดือนปีที่ได้เปิดและปิดผนึกของ และให้เลขานุการวุฒิสภาบันทกหลักฐานในการนี้ไว้ในแบบที่ปรากฏบนหน้าของและลงลายมือชื่อกำกับไว้บนรอยผนึกของผู้นั้น

นอกจากนั้น หากผู้ใดเปิดฉีกซองหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เก็บรักษาไว้ โดยไม่มีอำนาจจะกระทำได้อถือว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาด้วย

3.2 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.2.1 ความเป็นมาของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 5 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศโดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสาเหตุปัจจัยอีกมากมายหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคขวางกั้นมิให้การปกครองบ้านเมืองดำเนินไปด้วยความราบรื่น ทั้งยังมีเหตุการณ์ทางการเมืองหลายอย่างเกิดขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนคนไทยรู้สึกเสื่อมศรัทธาต่อการปกครองบ้านเมืองเช่นว่านี้เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญ ๆ ที่กระทบต่อปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชนหลายเรื่องถูกปล่อยปละละเลย จนแทบจะไม่เห็นหนทางว่าจะสามารถบำบัดปัดเป่าให้ถูกลงไปได้ได้อย่างไร นับได้ว่าเป็นสภาวะวิกฤติของสังคมไทยที่น่าห่วงใยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นสภาวะวิกฤติที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จทุกด้าน ทุกมิติและทุกระดับของชีวิต ทั้งของชีวิตบุคคลชีวิตชุมชนและชีวิตประเทศ เกี่ยวข้องโยงใยและสับสนปนเปกันจนแทบจับต้นชนปลายไม่ถูก³⁸

หากพิจารณาจากมุมมองทางการเมือง จะพบว่าต้นเหตุและสภาวะวิกฤติดังกล่าวเกิดจากปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ

1) ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ดังจะเห็นได้ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา ระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบการคัดคนเลือกคนเข้าสู่การเมืองเป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ ทั้งในการเลือกตั้งและในพรรคการเมือง “ธุรกิจการเมือง” เช่นนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสุจริต และมีความสามารถได้รับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากนี้ต้องยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการเมืองที่ครอบงำสถาบันทางการเมืองทั้งหลายอยู่

³⁸ ปรากฏของ นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 22 กุมภาพันธ์ 2540 หอประชุมโรงเรียนสรรพวิทยาคม อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.

นอกจากนั้น รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควตาและกลุ่มในพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ปัญหาของประชาชนได้ สถานะเช่นนี้ทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งไม่มีรัฐบาลใดอยู่ยาวนานพอจะแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ แม้เลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็อยู่ได้ไม่นาน ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศจึงไม่เกิดขึ้น

2) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ทำให้อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนี้การใช้อำนาวดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีขอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง สภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้นและเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ ดังนั้นจึงต้องมีการปฏิรูปการเมืองโดยการกำหนดโครงสร้างและระบบใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองปกปิดบ้านเมือง แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มีขอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่ง ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มุ่งเน้นให้มีองค์กรที่เข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ชัดเจน และบัญญัติให้การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการป้องกันใช้อำนาจรัฐโดยทุจริต

3.2.2 ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมถึงด้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกัน ที่พบในพระราชบัญญัติหลายฉบับ ที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารกิจการหรือผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ไว้หลากหลายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับและตามความเหมาะสมของสภาพกิจการที่ผู้บริหารหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น ๆ จะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ดังจะเห็นได้จาก ในพระราช

บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ว่า “...ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง...” นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายฉบับก็ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้ เพื่อใช้บังคับกับการแต่งตั้งกรรมการหรือผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไว้ เช่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 20 กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไว้ว่า จะต้อง “ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง” ในพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 29 และมาตรา 31 ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้ว่าการ หรือในพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 14 และมาตรา 20 ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้สำหรับกรรมการและผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น³⁹ สำหรับความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังกล่าวนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” และ “ข้าราชการการเมือง” ไว้ว่า “ข้าราชการการเมือง” หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรง

³⁹ ทรพท นิติไกรพจน์, “ข้าราชการการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” วารสารนิติศาสตร์ 23 (มิถุนายน 2536) : 353.

ตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหาร เช่นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ตามมาตรา 4⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 หรืออาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภาและเลขานุการประธานรัฐสภา ตามมาตรา 61⁴¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม

⁴⁰มาตรา 4 ข้าราชการการเมืองได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ข้าราชการการเมืองซึ่งมิใช่รัฐมนตรีจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

⁴¹มาตรา 61 ตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง มีดังนี้

- (1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา (2) ที่พิชการองประธานรัฐสภา
- (3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา (4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (5) ที่พิชการองประธานวุฒิสภา (6) ที่พิชการองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (7) เลขานุการประธานรัฐสภา (8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา
- (9) เลขานุการประธานวุฒิสภา (10) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- (12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามวรรคหนึ่ง จะมีจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 58⁴² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ส่วน “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมทั้งถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกัน หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่า คำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น

⁴²มาตรา 58 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษา เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองมาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือประธานสภากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา จากบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือประธานสภากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควร และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 51 มาใช้แก่บุคคลดังกล่าว

เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือประธานสภากรุงเทพมหานคร ผู้แต่งตั้งข้าราชการการเมือง แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่งให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่งด้วยนอกจากการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวบุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง หรือเมื่อกระทำการต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 หรือถูกสั่งให้ออกตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือประธานสภากรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะ เป็นไปโดยมีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม

จะเห็นได้ว่าจากแนวทางการวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วางหลักว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 291 กำหนด จะพบว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติ (มาตรา 291 (1) ถึง (5)) และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (มาตรา 291 (6)) ด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดความหมายไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากความหมายทั่วไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติเท่านั้น ดังนั้น คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ

3.2.3 กระบวนการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.3.1 หลักเกณฑ์แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐไว้หลายกรณีด้วยกัน ทั้งนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาในอดีตจะพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะมีพฤติกรรมที่พยายามใช้อำนาจของตนเองโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือสิ่งที่คุณต้องการ และเนื่องจากวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างขึ้นในการใช้อำนาจรัฐและทำให้มีผู้อยากเข้ามาใช้อำนาจรัฐกันมาก

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นวิธีการหนึ่งในหลาย ๆ วิธีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นมา โดยกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้ง

หลายต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระหว่างที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร⁴³

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติถึงวิธีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ยังออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มายกขยความถึงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขยความถึงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้คือ

1) ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกกรุงเทพมหานคร (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งใน (1) ถึง (8) นั้น ทุกคนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน (9) นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะต้อง

⁴³ นันทวัฒน์ บรมมาพันธ์, “วิธีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” วารสารปฏิรูปการเมืองการกระจายอำนาจ (มิถุนายน 2542) : 6.

ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้ เทศบาลที่มีรายได้เกิน 200 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้เกิน 100 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 50 ล้านบาท ต่อปี

2) บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาแล้ว จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยจะต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนา หลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าพร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินที่ยื่นด้วย

อนึ่ง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องแสดงรายการไว้ในบัญชี ให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และทรัพย์สินที่มีได้ อยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าวด้วย

3) กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(1) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(2) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งและหากผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 1 ปีด้วย

(3) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตาย ในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

4) สภาพบังคับ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 295 ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นการดำเนิน

การตามมาตรา 295 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ ตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันตรวจพบว่ามีกระทำความผิดดังกล่าว แล้วแต่กรณี และนอกจากนี้ ผู้ที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญตั้งให้พ้นจากตำแหน่งยังต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และการกระทำความผิดดังกล่าวถือว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 119 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับอีกด้วย

3.2.3.2 การดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ก. การตรวจสอบและเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย ต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้าเพื่อป้องกันการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง

สำหรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดที่จะต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน และจะได้คอยจับตาดูการทำงาน of คณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใดเว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการร้องขอจากศาล หรือจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็วเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้

ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรวมถึงกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว ครบ 1 ปี ด้วยหรือตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดรายละเอียดดังนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจ มอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการก็ได้ และหากการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินต้องใช้วิชาชีพเฉพาะด้าน ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการหรือความจำเป็นอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้ง บุคคลภายนอกร่วมตรวจสอบด้วยได้

สำหรับการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการหรือเจ้าพนักงาน ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการพิจารณาแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

2. วิธีการในการตรวจสอบ

การเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใดให้ดำเนินการดังนี้

(1) ผู้ตรวจสอบจะต้องแสดงตนพร้อมหนังสือขอเข้าตรวจสอบต่อผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) การตรวจสอบต้องกระทำในเวลากลางวันต่อหน้าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายโดยให้ผู้ยื่นบัญชีหรือผู้แทนเป็นผู้นำทำการตรวจสอบและอำนวยความสะดวกตามควร

(3) ถ้าการตรวจสอบทำไม่เสร็จในเวลากลางวันหรือมีเหตุอื่นใดที่ไม่อาจทำการตรวจสอบในเวลากลางวันได้ ผู้ตรวจสอบสามารถทำการตรวจสอบในเวลากลางคืนได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นำทำการตรวจสอบก่อน และผู้ตรวจสอบจะต้องทำการบันทึกความยินยอมของผู้นำทำการตรวจสอบไว้ในบันทึกการตรวจสอบด้วย

(4) เมื่อผู้ตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ผู้ตรวจสอบอ่านบันทึกรายละเอียดการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้ผู้นำทำการตรวจสอบฟัง จากนั้นให้ผู้นำทำการตรวจสอบลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบ ให้ผู้ตรวจสอบบันทึกเรื่องดังกล่าวไว้ในบันทึกรายละเอียดการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) ในกรณีที่ทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องตรวจสอบอยู่ในต่างประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เอกอัครราชทูต กงสุลของประเทศไทย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแทนก็ได้

3. ผลการตรวจสอบ

(1) ผลการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง

ในกรณีที่การตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนหรือไม่ยื่นสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา หรือลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับในบัญชีหรือสำเนาหลักฐานไม่ครบถ้วน หรือดำเนินการอื่นใดในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานซึ่งคณะกรรมการมอบหมายจัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องดังกล่าวแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องวินิจฉัยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำที่จงใจหรือไม่ และก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องให้โอกาสแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

(2) ผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง

ในกรณีที่การตรวจสอบพบว่า ทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการต้องไต่สวนข้อเท็จจริงและแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น หรือทายาทหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี ชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าว ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่าผู้นั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

หากคณะกรรมการมีมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานคณะกรรมการรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งส่งเอกสารทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียหายอากรหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดไม่ถูกต้อง หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้คณะกรรมการแจ้งประสานงานให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ข. การไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการในเรื่องการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ ดังนี้

(1) การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอวุฒิสภา กรณีคำร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 (1) ประกอบมาตรา 305

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อได้รับเรื่องจากประธานวุฒิสภาแล้วจะดำเนินการไต่สวนให้เสร็จโดยเร็ว แล้วจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวออกจากตำแหน่งต่อไป โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญจะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคดีดังกล่าว ในกรณีที่ส่งรายงานให้ประธานวุฒิสภานอกสมัยประชุมให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ

(2) การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301(2) ประกอบมาตรา 308

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องตามข้อ (1) จากประธานวุฒิสภาแล้ว จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นและมีมติว่าข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาข้างต้น มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติมีมูล คณะกรรมการฯ จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ตกเป็นของแผ่นดิน โดยการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนิน

การต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้

3.2.2.3 ปัญหาและอุปสรรค

จากหลักเกณฑ์และการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น แม้จะได้แก้ไขปัญหาและอุปสรรคของมาตรการดังกล่าวในอดีตที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 หรือการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาตาม พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 โดยการบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการการเมืองอื่นด้วยต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมตลอดถึงสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาด้วย ทั้งตอนเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยบัญชีดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมีการทำรายงานผลการตรวจสอบประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่อสาธารณะด้วยนั้น เป็นมาตรการสำคัญเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดโทษผู้ที่ไม่ยื่นบัญชีหรือยื่นบัญชีโดยมีข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงว่าจะต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกจำกัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นั้น นับว่าเป็นโทษที่รุนแรงสำหรับนักการเมือง นอกจากนั้นหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบพบว่านักการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป อย่างไรก็ตามมาตรการนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ ตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นตามที่รัฐธรรมนูญ 291 (5) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 กำหนดนั้น ไม่ครอบคลุมถึงตำแหน่งเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษา ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าเป็นตำแหน่งข้าราชการเมือง

2. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับเลือกตั้งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นเพียงการตรวจสอบในระหว่างดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ยังไม่อาจตรวจสอบเลยไปถึงระหว่างเตรียมการเลือกตั้งจนได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ไม่อาจใช้มาตรการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันการใช้จ่ายเงินในช่วงการเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินตั้งแต่ยื่นสมัครรับเลือกตั้งจะทำให้การควบคุมยาวขึ้น และช่วงนั้นโอกาสที่เงินจะผ่านเข้ามายังผู้สมัครน่าจะมีมากกว่าเพราะเป็นช่วงที่เร่งกันแข่งขัน อันเป็นช่วงให้นำไปใช้จ่ายในทางไม่ชอบได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป.ป.ช.

3.1 การกำหนดให้คณะกรรมการป.ป.ช.เปิดเผยเฉพาะบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่อสาธารณชนเท่านั้น ส่วนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นห้ามมิให้เปิดเผย เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของการตรวจสอบ แต่ควรเปิดเผยให้สาธารณชนขอตรวจดูได้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

3.2 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าทรัพย์สินได้มาโดยชอบหรือไม่ ทรัพย์สินบางประเภทยากต่อการตรวจสอบ เช่น พระเครื่อง พระบูชา รูปภาพ งานศิลป์ เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้เป็นทรัพย์สินที่ตีราคาได้ยาก สำหรับทรัพย์สินส่วนที่วินิจฉัยได้ยากที่สุดมักจะได้แก่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการให้ไม่ว่าจะเป็นการให้โดยเสนหา ให้ตามขนบธรรมเนียมประเพณี หรือให้เพื่ออุทิศใจในลักษณะของสินบน ทั้งนี้เพราะยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะรับเงินที่เป็นการให้โดยเสนหา และให้ตามขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งเป็นการให้และรับโดยไม่มีมูลหนี้ได้เพียงใด ดังนั้นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาจากการให้เพื่ออุทิศใจใน

ลักษณะสินบน จึงมักจะถูกอ้างหรือยืนยันว่าเป็นการให้โดยเสน่หาหรือให้ตามขนบธรรมเนียมประเพณี เพราะการอ้างดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ โดยนำพยานบุคคลมายืนยันประกอบหลักฐานการให้ได้และหลักฐานการให้ดังกล่าวก็สร้างขึ้นได้ง่ายด้วย

3.3 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 300 ในเรื่องการตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาพิพากษาซึ่งในระหว่างนั้นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรานี้ อาจทำให้การตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจต้องล่าช้าออกไป

4. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ตกเป็นของแผ่นดิน นั้น กระบวนการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกันระหว่างกรณีที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ กับกรณีร่ำรวยผิดปกติ กล่าวคือ กรณีที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 38 กำหนดให้ในกรณีที่ผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการจะรายงานผลการตรวจสอบพร้อมส่งเอกสารทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้น ตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนกรณีร่ำรวยผิดปกติ มาตรา 80 (4) กลับกำหนดให้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ ประธานกรรมการจะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนด

ความหมายแตกต่างจากความหมายทั่วไป โดยให้ครอบคลุมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย และกำหนดให้คณะกรรมการป.ป.ช. เป็นองค์กรสอบสวนและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรพิจารณาคดีเพียงชั้นเดียว เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรม อีกทั้งกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาคดีได้เฉพาะคดีร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่สอดคล้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีมติว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นร่ำรวยผิดปกติ ให้ยื่นการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวเกิดความล่าช้า เนื่องจากต้องพิจารณาคดีถึงสามชั้นศาลและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในกรณีที่มีการร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน จึงควรกำหนดให้สอดคล้องกันกับกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติด้วย

4.2 ปัญหาว่าศาลใดควรเป็นผู้วางกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 119 กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย