

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ
กับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ*
State Officials' Positions and Disclosure of Accounts Showing
Particular of Assets and Liabilities to the Public

นายเถกิงศักดิ์ ไชยา¹
Thakoengsak Chaiya

บทคัดย่อ

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ใช้อำนาจรัฐในประเทศไทยปัจจุบันสามารถดำเนินการเปิดเผยโดยจำแนกได้ 4 กลุ่มตำแหน่ง คือ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ (4) สมาชิกวุฒิสภา อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจรัฐหาได้ถูกใช้โดย 4 กลุ่มตำแหน่งข้างต้นเท่านั้น หากแต่ยังมีการใช้อำนาจรัฐจากข้าราชการประจำในระบอบราชการอีกด้วย ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระ จึงกำหนดให้ข้าราชการระดับสูงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบว่าได้ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือเพื่อพวกพ้องหรือไม่

คณะผู้วิจัยเห็นว่าการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 4 กลุ่มตำแหน่งข้างต้นยังไม่เพียงพอที่จะสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของต่างประเทศ โดยพิจารณากรณีต่างประเทศ ได้แก่ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (2) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ (3) ประเทศอินโดนีเซีย การเลือกประเทศที่ศึกษานี้ อยู่บนพื้นฐานของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI)

การศึกษาวิจัยเรื่องตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะในที่นี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยเน้นการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary research) และมีวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ประการ ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด หลักการ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและการกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยและต่างประเทศ (2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการกำหนด

*โครงการวิจัยเรื่อง ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐกับการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ เป็นโครงการวิจัยที่สำนักงาน ป.ป.ช. โดยศูนย์วิจัยเพื่อการต่อต้านการทุจริต ป่วย อิงการณ์ ดำเนินการวิจัยโดยเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งดำเนินการวิจัย โดย วรรณภา ตระสังขะ: ที่ปรึกษา พชร มีนสุข:

¹ นักวิจัยสังคมศาสตร์ปฏิบัติการ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

Social Science Researcher, Practitioner Level, Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ และ (3) การวิเคราะห์แนวโน้มการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

จากการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าว คณะผู้วิจัยสรุปหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะได้ ดังนี้ (1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง (2) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง (3) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้ดุลพินิจอันจะเกิดการให้ทุนหรือให้โทษกับประชาชนในประเทศ (4) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดำรงความยุติธรรมในประเทศ และ (5) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้ (1) ควรกำหนดให้ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 120 ตำแหน่ง ประกอบด้วย รองเลขาธิการฯ 6 ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขาธิการฯ 6 ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขาธิการฯ ภาค 9 ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน/ศูนย์ 99 ตำแหน่ง และที่ปรึกษาประธานฯ/กรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการประธานฯ/กรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 27 ตำแหน่ง เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ (2) ควรปรับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินให้มีความสอดคล้องกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (3) ควรพัฒนาแพลตฟอร์มในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อรองรับต่อการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินออนไลน์ (4) ควรเตรียมความพร้อมในเรื่องของระบบเครือข่าย (Network System) และอุปกรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับระบบสารสนเทศที่จะเข้ามาช่วยในการกิจตรวจสอบทรัพย์สิน และ (5) บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สิน ควรจะปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้ที่คอยรับแจ้งเบาะแส/เรื่องร้องเรียน จากภาคประชาชน/สื่อมวลชน แล้วดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินเชิงลึกเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบความผิดปกติทางบัญชี

คำสำคัญ: การเปิดเผยบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สิน หลักเกณฑ์การเปิดเผยบัญชี ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ

Abstract

Disclosure of assets and liabilities (the “Accounts”) of persons exercising the state power, nowadays, is made into four groups of position: (1) Prime Minister; (2) Ministers; (3) Members of House of Representative; and (4) Members of Senate. Such exercise is, however, not restricted only to those mentioned groups, but also regular government officials in the public sector. Assets inspection is then a tool for the National Anti-Corruption Commission or NACC (the “Commission”) to check and balance the high-level public officials whether they have exercised their power for a group –

personal interests or not.

The research team's views rest on the assumption that the disclosure of the accounts of those four groups mentioned above are not yet adequate for enhancing transparency in their power. In this way, the study of foreign countries' criteria for assets disclosure should be conducted. Those countries, namely the United States of America, Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China, and Indonesia, have been chosen based on the disclosure of the accounts and their Corruption Perceptions Index (CPI) ranking.

This study on state officials' position and the disclosure of the accounts (the "Research") employs qualitative research methods by means of documentary research with three objectives. The first is to comparatively study thoughts, principles, the disclosure of the Accounts and positions required between Thailand and foreign countries. The second objective is to provide recommendations on positions of state officials whose accounts should be disclosed to the public. Then, the last objective is the analysis of the disclosure's trend in accordance with the Organic Act on Anti-Corruption, B. E. 2018 (the "Act").

From the study, the criteria - for the disclosure - can be concluded as follows: (1) being political officer-holders; (2) being high-level state officials; (3) being state officials who can exercise discretionary powers towards people; (4) being state officials with powers and duties to provide justice; and (5) being agencies with powers and duties to deter and suppress corruption.

In this way, the research's recommendations for the Commission and the Office of the NACC are as follows: firstly, there should be the disclosure of the Accounts of the NACC executives of 120 positions. The positions comprise six Deputy Secretaries-General, six Assistant Secretaries-General, nine Regional Assistant Secretaries-General, and 99 Directors of Bureaus/Institute/Centers. Also, 27 of Commissioners' advisors and secretaries should also disclose their Accounts. Secondly, the assets inspection process should be adjusted to harmonize with the Accounts disclosure. Thirdly, Accounts disclosure platform and Assets Collecting and Analysis Information System (ACAS) should be developed effectively and efficiently so that they are able to support assets and liabilities submission by electronic means and the online Accounts disclosure. Next, network system and electronics accessories supporting the information system should be prepared for being of assistance in the asset inspection mission (in

clause 8). Finally, the Commission's role in the assets inspection should pay more attention to clues and complaints given by the private sector and the media and then run the inspection thoroughly so as to find facts and irregularity in such Accounts.

Keywords: Disclosure of Assets and Liabilities Accounts, Criteria on Disclosure of Officials' Assets and Liabilities Accounts

1. บทนำ

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย ปัจจุบันสามารถดำเนินการเปิดเผยได้ 4 กลุ่มตำแหน่ง ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ (4) สมาชิกวุฒิสภา แต่การใช้อำนาจรัฐหาได้ถูกใช้โดย 4 กลุ่มตำแหน่งข้างต้นเท่านั้น หากแต่ยังมีการใช้อำนาจรัฐจากข้าราชการประจำในระบอบราชการอีกด้วย

ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระ จึงกำหนดให้ข้าราชการระดับสูงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบว่าได้ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือเพื่อพวกพ้องหรือไม่

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 4 กลุ่มตำแหน่งข้างต้น ยังไม่เพียงพอที่จะสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น จึงเห็นควรศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของต่างประเทศ ดังนี้ 1) ประเทศสหรัฐอเมริกา 2) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน 3) ประเทศอินโดนีเซีย โดยการเลือกประเทศที่ศึกษาอยู่บนพื้นฐานของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) รวมถึงการวิเคราะห์แนวโน้มการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. โดยตรงด้วย

2. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 และ 40 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกาสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการ ทหาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และตำแหน่งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติม โดยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

ดังกล่าว จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของ ตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

มาตรา 33 ระบุว่า การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน จะต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบที่ พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งผู้ยื่นบัญชีฯ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ครั้ง ดังนี้ (1) เมื่อเข้ารับตำแหน่ง (2) เมื่อพ้นจาก ตำแหน่ง และ (3) เมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากผู้ยื่นบัญชีฯ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงลายมือชื่อหรือกระทำการด้วยวิธีอื่นใดกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินดังกล่าว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้สาธารณชน ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นบัญชีดังกล่าว

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธี การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ข้อ 6 ระบุว่า “ในกรณีที่บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตาม ข้อ 5 เป็นของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ดำเนินการเปิดเผยบัญชีให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบ กำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบตามวรรคหนึ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอประธานกรรมการ พิจารณออนุมัติและลงนามใน ประกาศเปิดเผย และรายงานการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ” หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ ณ ปัจจุบัน กฎหมายระบุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของ ผู้ดำรงตำแหน่ง 4 ตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน วางอยู่บนหลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ซึ่งหลักการดังกล่าวอยู่บนฐานของหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ ในรัฐเสรี ประชาธิปไตย (Check and balances) ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงประเด็นการใช้อำนาจรัฐแล้ว ก็จะมีพบ ว่ายังไม่ได้มีการกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (7) (8)¹ และผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 39 - 40² ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฯลฯ

¹ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (7) หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (8) หมายถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

² ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

หากพิจารณาในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 39 ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 40 อีกกว่า 185 ตำแหน่ง เช่น ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯลฯ รวมทั้ง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นล้วนแล้วแต่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) กล่าวคือ การที่รัฐการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษาอังกฤษของไทยเรียกว่า การวินิจัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

ตัวอย่างที่ดี ในประเด็นการขาดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็คือ กรณีของอดีตปลัดกระทรวงคมนาคม นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม ที่ถูกกลุ่มโจรบุกปล้นบ้าน เมื่อกลุ่มโจรถูกตำรวจจับกุม จึงให้การกับตำรวจว่า ทรัพย์สินที่อยู่ในบ้านของอดีตปลัดกระทรวงคมนาคม มีมากกว่านี้ แต่ไม่สามารถขนออกมาได้หมด ผลของคำให้การของกลุ่มโจร นำไปสู่คำสั่งให้นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม ไปช่วยราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าตรวจสอบทรัพย์สินของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม ต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติว่านายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม กว่า 65 ล้านบาท ตกเป็นของแผ่นดิน³

ช่องทางในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ใช้อำนาจรัฐทุจริต คอร์รัปชัน มีหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการให้ผู้ใช้อำนาจรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจดำเนินการกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการให้ประชาชนแจ้งเบาะแสมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง หากแต่การแจ้งเบาะแสของประชาชนจะเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ไม่ได้ หากประชาชนไม่มีข้อมูลของผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างเพียงพอ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของต่างประเทศ ดังนี้ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (2) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ (3) ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งทั้ง 3 ประเทศ ได้รับการสำรวจดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption

3 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. วันอังคารที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2555,” สำนักงาน ป.ป.ช., https://www.nacc.go.th/download/article/article_20130910132925.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560)

Perception Index: CPI) ด้วยคะแนนที่สูงกว่าประเทศไทย และในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย ได้รับการสำรวจคะแนนเพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าประเทศไทย

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด หลักการ การเปิดเผยบัญชีและการกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและต่างประเทศ

3.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะในบริบทของประเทศไทย

3.3 เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

4. วิธีการศึกษา

4.1 ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด หลักการ ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการกำหนดตำแหน่งผู้ที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของประเทศสหรัฐอเมริกา เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงความเหมือนและแตกต่างของแนวคิด หลักการ ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

โดยในการคัดเลือกประเทศที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบนี้ คณะผู้วิจัยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) เป็นประเทศที่มีค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) อยู่ในระดับสูง/ระดับคะแนนมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

2) เป็นประเทศที่มีองค์กรที่มีความอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3) เป็นประเทศที่เคยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในประเทศ

4) จะต้องแหล่งข้อมูลที่สามารถสืบค้นเป็นภาษาอังกฤษได้

4.2 ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา ถูกชี้มูล และ/หรือถูกตัดสินว่ามีความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช.และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต โดยจำแนกตามพฤติกรรมการกระทำผิด/ทุจริตที่เป็นการเฉพาะคนและที่เป็นความร่วมมือในลักษณะและรูปแบบที่เป็นการทุจริตอย่างเป็นกระบวนการในการวิเคราะห์ส่วนนี้ จะใช้ฐานข้อมูลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นฐานในการวิเคราะห์ ซึ่งจะนำกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาช่วยในการวิเคราะห์ เพื่อให้ให้เห็นช่องว่างของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ทั้งนี้ จะนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (Asset Collecting and Analysis System: ACAS) ที่จะนำมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาร่วมในการวิเคราะห์ฐานข้อมูลการชี้มูลความผิดข้างต้น เพื่อคาดการณ์ถึงระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในอนาคต ว่าจะมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นอย่างไร

4.3 ศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะศึกษาในบริบทของประเทศไทย

การวิเคราะห์ภาพรวมของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน การตรวจสอบทรัพย์สิน การนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน ฐานข้อมูลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แนวคิด/หลักการ การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และอินโดนีเซีย จะต้องวิเคราะห์บนฐานของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉบับที่กำลังจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีเนื้อหาและหลักการที่เปลี่ยนแปลงไปจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

5.1 ตำแหน่งที่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถูกกำหนดให้ดำเนินการครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 35 วรรค 2 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งต้องดำเนินการภายใน 30 นับจากวันที่ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน คือ การเพิ่มตำแหน่งที่จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 20 วรรค 4)

ดังนั้น การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่กฎหมายกำหนดจึงสามารถดำเนินการได้ 4 กลุ่มตำแหน่ง ดังนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

เพื่อให้เห็นภาพเปรียบเทียบชัดเจน คณะผู้วิจัยได้จัดทำตารางเปรียบเทียบการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกับประเทศสหรัฐอเมริกา เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีรายละเอียดการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบตำแหน่งที่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของประเทศไทยและต่างประเทศ

ลำดับ	ประเทศ	ตำแหน่งที่เปิดเผยบัญชี	วัตถุประสงค์
1	สหรัฐอเมริกา	- ประธานาธิบดี - รองประธานาธิบดี - เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารที่มีตำแหน่งสูงกว่าระดับ GS-15 - เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารซึ่งจะได้รับเงินภายใต้ระบบอื่นที่ไม่ใช่ GS รวมทั้งนายทหารที่มีอัตราเงินเดือนเท่ากับหรือสูงกว่าระดับ O-7 และเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งเทียบเท่าอื่น ๆ - เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารในตำแหน่งที่พิเศษ ที่ไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขัน - กรรมการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ U.S. Postal Service - ผู้อำนวยการสำนักจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำในหน่วยงานต่าง ๆ - เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี - สมาชิกวุฒิสภาคองเกรส - เจ้าหน้าที่บางรายของรัฐสภา - ผู้พิพากษาคดีปกครอง - เจ้าหน้าที่และลูกจ้างบางรายของศาลยุติธรรม - ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีเพื่อดำรงตำแหน่ง - ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี - รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส	เพื่อตรวจสอบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์สาธารณะ

ลำดับ	ประเทศ	ตำแหน่งที่เปิดเผยบัญชีฯ	วัตถุประสงค์
2	เขตบริหารพิเศษฮ่องกง แห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	- ผู้ว่าการฮ่องกง - คณะผู้บริหาร (ExCo) - สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) - ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) - เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทาง การเมือง (PAO)	เพื่อตรวจสอบการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์สาธารณะ
3	อินโดนีเซีย	- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดสำนักงาน ประธานาธิบดี - เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดหน่วยงานสูงสุด ของส่วนกลาง - รัฐมนตรี - ผู้ว่าการรัฐ - ผู้พิพากษา - เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ตามบทบัญญัติของ กฎหมายและข้อบังคับ - เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เชิงกลยุทธ์ เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตาม บทบัญญัติของรัฐวิสาหกิจและ บริษัทใน ระดับภูมิภาค - หัวหน้าธนาคารแห่งประเทศไทยอินโดนีเซีย - ผู้นำการศึกษาระดับสูงของรัฐ - ข้าราชการพลเรือน ทหาร และตำรวจ - พนักงานอัยการของรัฐ - พนักงานสอบสวน - เสนียนประจำศาล - เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการ ยืนยันตนของประชาชน - หัวหน้าสำนักงานทั้งหมดภายในกระทรวง การคลัง - ผู้ตรวจสอบภาษีศุลกากรและภาษีสรรพ สามิต - ผู้ตรวจสอบภาษี - ผู้ตรวจสอบบัญชี - เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต - เจ้าหน้าที่/หัวหน้าหน่วยบริการชุมชน	เพื่อตรวจสอบกรณีร้ายแรงผิด ปกติ

ลำดับ	ประเทศ	ตำแหน่งที่เปิดเผยบัญชี	วัตถุประสงค์
		- เจ้าหน้าที่กำกับดูแลกฎหมาย - เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่ต้องยื่นตามคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานในหน่วยงานของตน - ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี - และผู้สมัครตำแหน่งหัวหน้าภูมิภาคและรองหัวหน้าภูมิภาค	
4	ไทย	- นายกรัฐมนตรี - รัฐมนตรี - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - สมาชิกวุฒิสภา	เพื่อตรวจสอบกรณีรั่วรัวผิดปกติ

กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เปิดเผยบัญชีของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารที่มีเงินเดือนสูงกว่าระดับ General Schedule - 15 เมื่อเข้าไปพิจารณาตาราง General Schedule ของเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2017 จะพบว่า ตารางดังกล่าวประกอบด้วย 15 ลำดับ (Grade) 10 ระดับ (Step) ซึ่งในลำดับที่ 15 ระดับที่ 1 ตามที่กำหนดให้ต้องเปิดเผยบัญชี นั้น คือเงินเดือน 103,672 ดอลลาร์/ปี หรือ 8,614 ดอลลาร์/เดือน หรือคิดเป็นเงินประเทศไทยประมาณ 271,341 บาท/เดือน (ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์ต่อ 31.50 บาท) และในระดับที่ 10 ซึ่งเป็นระดับสูงสุดของลำดับ 15 คือผู้มีเงินเดือน 134,776 ดอลลาร์/ปี หรือ 11,231 ดอลลาร์/เดือน หรือคิดเป็นเงินประเทศไทย ประมาณ 353,776 บาท/เดือน

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารที่มีเงินเดือนไม่ได้อยู่ในกรอบของ General Schedule ซึ่งมีเงินเดือนมากกว่าระดับ O-7 ก็ต้องเปิดเผยบัญชี ด้วย จะเห็นได้ว่า การกำหนดตำแหน่งให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา จะผูกไว้กับตำแหน่งบริหาร และตำแหน่งที่ใช้อำนาจบางประการที่กระทบกับสิทธิของประชาชนหรือสามารถให้คุณให้โทษได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารในตำแหน่งที่พิเศษที่ไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขัน กรรมการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ U.S. Postal Service ผู้อำนวยการสำนักจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำในหน่วยงานต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภาของเกรส เจ้าหน้าที่บางรายของรัฐสภา ผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างบางรายของศาลยุติธรรม เป็นต้น

กรณีของประเทศอินโดนีเซีย ก็มีความคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา คือกำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดสำนักงานประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดหน่วยงานสูงสุดของส่วนกลาง ผู้ว่าการรัฐ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ เป็นต้น เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนอาจเป็นกรณียกเว้นในประเด็นการเปิดเผย

เผยบัญชีทรัพย์สิน เนื่องจากกำหนดให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของ ผู้ว่าการฮ่องกง คณะผู้บริหาร (ExCo) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (PAO) ต้องเปิดเผยบัญชีต่อสาธารณะ หรือกล่าวโดยสรุปคือกำหนดให้ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมด ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ด้วยเหตุผลทางด้านประชากรและอาณาเขตของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง จึงสามารถดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้

จากที่คณะผู้วิจัยได้เปรียบเทียบตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว พบว่ามีหลักเกณฑ์ที่เป็นจุดร่วมของการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ซึ่งคณะผู้วิจัยสรุปออกมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะได้ ดังนี้

(1) **เป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง** ในกรณีนี้จะเป็นจุดร่วมที่เหมือนกันทั้ง 3 ประเทศ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรี/ประธานาธิบดี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ

(2) **เป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง** กรณีเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง คณะผู้วิจัยพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่น่าสนใจ โดยการกำหนดเงื่อนไขของเงินเดือนไว้ ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารตำแหน่งใด ได้รับเงินเดือนถึงเกณฑ์ที่กำหนด ก็ต้องดำเนินการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ในประเทศอินโดนีเซียก็กำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินด้วยเช่นกัน แต่กรณีของประเทศอินโดนีเซีย จะเป็นการกำหนดตำแหน่ง ว่าตำแหน่งใดบ้างที่จะต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ซึ่งสามารถดูรายละเอียดได้ในตารางที่ 5.1

(3) **เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้ดุลพินิจ อันจะเกิดการให้ทุนหรือให้โทษกับประชาชนในประเทศ** หลักเกณฑ์นี้ พบในประเทศอินโดนีเซีย โดยประเทศอินโดนีเซีย กำหนดให้ผู้เจ้าหน้าที่รัฐอื่นที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับยืนยันตัวตนของประชาชน ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภาษี ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิต ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะด้วย

(4) **เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดำรงความยุติธรรมในประเทศ** กรณีของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ดำรงความยุติธรรมในสังคม คณะผู้วิจัยพบว่า ในประเทศอินโดนีเซียจะกำหนดตำแหน่งละเอียดกว่าประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะกำหนดให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน และเสมียนประจำศาล ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะด้วย ซึ่งตำแหน่งผู้พิพากษานั้นมีความคล้ายกัน คือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ

(5) **หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ** กรณีนี้เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักจริยธรรมของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของสำนักจริยธรรมของรัฐที่ประจำในหน่วยงานต่าง ๆ ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะด้วย

5.2 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะผู้วิจัยได้จัดกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกเป็น 16 กลุ่ม 347 ตำแหน่ง ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กลุ่มตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ลำดับ	กลุ่มตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ	จำนวนตำแหน่ง (คน)
1	ประธานศาลฎีกา	1
2	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ	1
3	ประธานศาลปกครองสูงสุด	1
4	อัยการสูงสุด	1
5	กรรมการการเลือกตั้ง	5
6	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	3
7	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	9
8	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	7
9	รองประธานศาลฎีกา	6
10	รองประธานศาลปกครองสูงสุด	4
11	หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร	1
12	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	120
13	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	9
14	รองอัยการสูงสุด	8
15	ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ⁴	145
16	คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม (มาตรา 40)	185
รวม		347

หมายเหตุ: ประมวลผลตำแหน่งตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง หรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ซึ่งจะเห็นว่าตำแหน่งที่กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล้วนแล้วแต่เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจ

⁴ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในการระงับ เพิกถอน อนุมัติ อนุญาต หรือเป็นตำแหน่งที่จะต้องอ้างความเป็นธรรมไว้ในสังคมทั้งสิ้น คณะผู้วิจัยนำเสนอจำนวนคดีที่กล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐว่ากระทำการทุจริต ที่เข้าสู่ระบบการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการฉายภาพปัญหาการคอร์รัปชัน ของกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการเก็บสถิติจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รายละเอียดตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ระหว่างปี พ.ศ. 2543 - 2560

ลำดับ	ตำแหน่ง	จำนวน	อัตราส่วนต่อ 17 ปี	หมายเหตุ
1	ปลัดกระทรวง	17	1.00	
2	อธิบดี	33	1.94	
3	รองอธิบดี	15	0.88	
4	ผู้ว่าราชการจังหวัด	35	2.06	
5	รองผู้ว่าราชการจังหวัด	13	0.76	
6	เลขาธิการ	34	2.00	
7	รองเลขาธิการ	9	0.53	
8	อธิการบดี	17	1.00	
9	รองอธิการบดี	15	0.88	
10	ตำรวจ (ผู้กำกับ รองผู้บังคับการ ผู้บังคับการ รองผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการ)	39	2.30	
11	อัยการจังหวัด	5	0.29	
12	ผู้อำนวยการกอง	445	26.18	
13	พาณิชย์จังหวัด	2	0.12	
รวม		679		

หมายเหตุ: ประมวลผลตำแหน่งตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

การแปลความหมายของตารางข้างต้น คณะผู้วิจัยได้นำจำนวนปีที่เก็บสถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน คือ 17 ปี (2543 - 2560) มาหารจำนวนเรื่องที่กล่าวหา ร้องเรียน เพื่อหาอัตราส่วนว่าในแต่ละปี มีผู้ดำรงตำแหน่งใด ถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำความผิดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนเท่าใด

ยกตัวอย่างเช่น ในลำดับที่ 8 ระดับอธิการบดี มีจำนวนเรื่องร้องเรียน 17 เรื่อง เมื่อนำมาหารด้วย 17 ปี จะมีค่าเท่ากับ 1 หมายความว่า ในทุก ๆ 1 ปี จะมีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี ถูกกล่าวหาเรื่องเรียนว่ากระทำความผิดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 1 คน จากสถิติข้อมูลข้างต้น จะเห็นว่า ในหนึ่งปีจะมีผู้ดำรงตำแหน่งระดับผู้อำนวยการกองถูกกล่าวหาเรื่องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดมากถึง 26.18 คน และในลำดับรองลงมาคือตำรวจ (ผู้กำกับ รองผู้บังคับการ ผู้บังคับการ รองผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการ) ในหนึ่งปีจะมีตำรวจถูกกล่าวหาเรื่องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิด 2.30 คน

เพื่อไม่ให้เป็นการเข้าใจที่คลาดเคลื่อน คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องเน้นย้ำไว้ ณ ที่นี้ ว่าเรื่องกล่าวหาเรื่องเรียน และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดนั้นไม่เหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาเรื่องเรียนผู้ดำรงตำแหน่งใดว่ากระทำความผิดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ “การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ” (ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 4) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งในกระบวนการนี้ ยังไม่ได้มีการวินิจฉัยจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาเรื่องเรียนกระทำความผิดใดหรือไม่

การพิจารณาสถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จึงยังไม่เป็นที่สุด ในกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ เรื่องไต่สวนข้อเท็จจริงบางเรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะมีมติให้ยุติการดำเนินคดีหรือให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไปก็ได้

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงนำสถิติเรื่องร้องเรียนกล่าวหาที่ผ่านกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้เห็นว่า แท้จริงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นมีแนวโน้มในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองเพียงใด หรือเป็นการทุจริตต่ออำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีเพียงใด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ และมีมติชี้มูลความผิด รายละเอียดดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด
ระหว่างปี พ.ศ. 2543 - 2560

ลำดับ	กลุ่มตำแหน่ง	ไต่สวนข้อเท็จจริง(จำนวน)	มีมติชี้มูล(จำนวน)	ร้อยละการชี้มูลความผิด
1	ปลัดกระทรวง	17	13	76.47
2	อธิบดี	33	17	51.52
3	รองอธิบดี	15	6	40.00
4	ผู้ว่าราชการจังหวัด	35	9	25.71
5	รองผู้ว่าราชการจังหวัด	13	2	15.38
6	เลขาธิการ	34	6	17.65
7	รองเลขาธิการ	9	4	44.44
8	อธิการบดี	17	10	58.82
9	รองอธิการบดี	15	3	20.00
10	ตำรวจ (ผู้กำกับ รองผู้บังคับการ ผู้บังคับการ รองผู้บัญชาการผู้บัญชาการ)	39	27	69.23
11	อัยการจังหวัด	5	5	100
12	ผู้อำนวยการกอง	445	171	38.43
13	พาณิชย์จังหวัด	2	0	0.00
รวม		679	273	40.21

หมายเหตุ ประมวลผลจากข้อมูลดิบศูนย์ประมวลข้อมูล สำนักงาน ป.ป.ช.

จากข้อมูลข้างต้น คณะผู้วิจัยพบว่า เรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจฉายให้เห็นภาพการทุจริตในประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์ เพราะว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว มีมูลความผิดหรือไม่ พบว่า เรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เพียงร้อยละ 40 ของจำนวนเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียน โดยในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี มีเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนจำนวน 33 เรื่อง แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วพิจารณาชี้มูลความผิด คิดเป็นร้อยละ 51.52

จะเห็นได้ว่า เมื่อถึงกระบวนการลงมติชี้มูลความผิด ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนมีมูลความผิดหรือไม่ นั้น จะไม่เท่ากันกับเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนที่ไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าว

คือ เมื่อถึงกระบวนการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่มีมติชี้มูลความผิดจะลดลงเมื่อเทียบกับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่ได้สวนข้อเท็จจริง ยกเว้น กรณีของอัยการจังหวัดที่จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเท่ากับจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด

5.3 แนวโน้มการตรวจสอบทรัพย์สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา บังคับใช้เป็นกฎหมายเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งในกฎหมายดังกล่าว มีประเด็นที่เกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้ คณะผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์แนวโน้มของการตรวจสอบทรัพย์สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในอนาคต ซึ่งจะยึดถือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผ่านการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (ต่อจากนี้จะเรียกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561) มีรายละเอียดที่จะทำการวิเคราะห์ ดังนี้

- (1) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (2) การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

หากพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยละเอียดแล้ว จะพบว่า การกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แทบจะไม่แตกต่างจากการกำหนดที่ดำเนินการมาก่อนหน้า แต่เนื้อหากฎหมายเขียนไว้ให้ครอบคลุมตำแหน่งสำคัญอีกหลายตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดี ผู้พิพากษาขึ้นไป เป็นต้น แต่ทั้งนี้ กฎหมายก็ได้รับไว้ว่าให้ “ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน” มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือหมายความว่า การกำหนดตำแหน่งให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ได้เคยประกาศมาก่อนหน้าก็ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อไป รายละเอียดเปรียบเทียบดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ลำดับ	พระราชบัญญัติประกอบฯ 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบฯ พ.ศ. 2561
1	ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
2	กรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
3	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	
4	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	
5	ประธานศาลปกครองสูงสุด	ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป
6	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	
7	รองประธานศาลปกครองสูงสุด	
8	อัยการสูงสุด	ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป
9	รองอัยการสูงสุด	
10	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
11	ประธานศาลฎีกา	ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายศาลยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป
12	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ	
13	รองประธานศาลฎีกา	
14	หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร	
15	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	
16	ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ⁵	ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

⁵ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ลำดับ	พระราชบัญญัติประกอบฯ 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบฯ พ.ศ. 2561
17	คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม (มาตรา 40)	ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีความยืดหยุ่นสูงขึ้น กล่าวคือ เป็นการใช้เกณฑ์ของระดับตำแหน่งตามการแบ่งส่วนราชการมาเป็นตัวตั้ง ผลก็คือ หากส่วนราชการดังกล่าว มีการปรับโครงสร้างภายใน ซึ่งอาจจะมีการกำหนดตำแหน่งอื่นใดเพิ่มเติมขึ้นมา แล้วระดับของตำแหน่งสูงกว่าหรือเท่ากับเกณฑ์ที่กำหนด ตำแหน่งที่กำหนดขึ้นมาใหม่ ก็มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แทนที่ โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องดำเนินการออกประกาศให้ตำแหน่งที่เพิ่มใหม่นั้น เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นหัวใจหลักของการวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า คณะผู้วิจัยควรจะมีการทบทวนทบทวนนี้ให้มากกว่าปกติ โดยพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งที่กำหนดให้ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

เป็นที่ทราบกันดีว่า การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้ 4 กลุ่ม คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ ด้วย คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดดังกล่าว ถือว่าเป็นการกำหนดเพดานขั้นต่ำของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เนื่องจาก ในมาตรา 102 ระบุไว้ว่า “ในการดำเนินการตามมาตรา 28 (3) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.” ซึ่งรายละเอียดคณะผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในตารางที่ 5.5 และในมาตรา 104 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการ

ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 และมาตรา 103 ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และให้แจ้งให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบด้วย” ก็คือ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทราบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ตำแหน่งใดต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแจ้งต้นสังกัดของตำแหน่งนั้นอีกทางหนึ่งด้วย

สาระสำคัญของการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อยู่ที่มาตรา 106 ที่ระบุไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งมาตรา 102 (1) เฉพาะนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลตามมาตรา 102 (2) (3) (7) และ (9) รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว”

การกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว ถือเป็นก้าวอย่างที่สำคัญของการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศไทย เหตุเพราะว่า การกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีดังกล่าว ได้ขยายตำแหน่งครอบคลุมผู้ใช้อำนาจรัฐออกไปอย่างรอบด้าน ซึ่งมีความแตกต่างจากการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเดิมที่ให้เปิดเผยเฉพาะ 4 กลุ่มดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้จัดทำตารางเปรียบเทียบตำแหน่งที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รายละเอียดดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 การเปรียบเทียบตำแหน่งที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ลำดับ	พระราชบัญญัติประกอบฯ 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบฯ พ.ศ. 2561
1	นายกรัฐมนตรี	นายกรัฐมนตรี
2	รัฐมนตรี	รัฐมนตรี
3	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4	สมาชิกวุฒิสภา	สมาชิกวุฒิสภา
5		ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
6		ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ⁶

⁶ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

ลำดับ	พระราชบัญญัติประกอบฯ 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบฯ พ.ศ. 2561
7		ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
8		ผู้บริหารท้องถิ่น
9		รองผู้บริหารท้องถิ่น
10		ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น
11		สมาชิกสภาท้องถิ่น

จากตารางข้างต้น ผู้อ่านอาจไม่เห็นภาพ ว่าการกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มีความแตกต่างจากเดิมมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งถ้าพิจารณาจากตารางที่ 5.6 จะเห็นได้ว่า กลุ่มตำแหน่งที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพิ่มขึ้นมาอีก 4 กลุ่ม คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามที่ตามมาคือ ตำแหน่งที่กำหนดให้ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่เพิ่มเข้ามาใหม่ มีใครบ้างที่ต้องถูกเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และมีข้อมูลอะไรบ้างที่จะต้องถูกเปิดเผยต่อประชาชน ในการตอบคำถามดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำสรุปจำนวนตำแหน่งที่จะต้องถูกเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รายละเอียดดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 จำนวนตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ลำดับ	กลุ่มตำแหน่ง	จำนวนตำแหน่ง (คน)
1	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	9
2	ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ	25
	2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง	7
	2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน	3
	2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ⁷	8

⁷ กรณีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มี 7 คน แต่ในบทนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ กำหนดให้รวมผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

ลำดับ	กลุ่มตำแหน่ง	จำนวนตำแหน่ง (คน)
	2.4 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	7
3	ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	775
	3.1 หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับข้าราชการพลเรือน และปลัดกระทรวงกลาโหม ^๑	297
	3.2 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	1
	3.3 ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	4
	3.4 ผู้ว่าราชการจังหวัด	76
	3.5 ปลัดกรุงเทพมหานคร	1
	3.6 กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ (56 แห่ง)	392
	3.7 หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	4
	3.8 กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ	
4	ผู้บริหารท้องถิ่น	6,851
	4.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
	4.2 นายกเทศมนตรี (เทศบาลนคร)	30
	4.3 นายกเทศมนตรี (เทศบาลเมือง)	178
	4.4 นายกเทศมนตรี (เทศบาลตำบล)	2,233
	4.5 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	4,334
5	รองผู้บริหารท้องถิ่น	15,858
	5.1 รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	170
	5.2 รองนายกเทศมนตรี (เทศบาลนคร)	120
	5.3 รองนายกเทศมนตรี (เทศบาลเมือง)	434
	5.4 รองนายกเทศมนตรี (เทศบาลตำบล)	4,466
	5.5 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	10,668

^๑ กระทรวง จำนวน 20 กระทรวง กรม จำนวน 160 กรม และ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (เทียบเท่ากรม) คือ สถาบันอุดมศึกษา จำนวน 10 แห่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 38 แห่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง สถาบันการอาชีวศึกษา จำนวน 23 แห่ง สถาบันการศึกษาของทหารและตำรวจ จำนวน 9 แห่ง และสถาบันนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คือ สถาบันการศึกษานอกสังกัดกระทรวงศึกษา จำนวน 6 แห่ง สถาบันการศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 22 แห่ง รวมทั้งหมด 117 แห่ง

ตารางที่ 8 จำนวนตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ต่อ)

ลำดับ	กลุ่มตำแหน่ง	จำนวนตำแหน่ง (คน)
6	ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น (ที่ปรึกษาและเลขานุการ)	10,764
	6.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	380
	6.2 นายกเทศมนตรี (เทศบาลนคร)	150
	6.3 นายกเทศมนตรี (เทศบาลเมือง)	434
	6.4 นายกเทศมนตรี (เทศบาลตำบล)	4,466
	6.5 องค์การบริหารส่วนตำบล	5,334
7	สมาชิกสภาท้องถิ่น	143,973
	7.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	2,268
	7.2 เทศบาลนคร (24 คน)	720
	7.3 เทศบาลเมือง (18 คน)	3,204
	7.4 เทศบาลตำบล (12 คน)	26,796
	7.5 องค์การบริหารส่วนตำบล	110,985
รวม		178,225

หมายเหตุ ประมวลผลตำแหน่งตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแผ่ขยายวงกว้างออกไปอย่างมาก ซึ่งครอบคลุมไปถึงหน่วยปฏิบัติการพื้นที่ในการบริหารจัดการชุมชน (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล)

ทำไมการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกระจายลงไปยัง ระดับผู้บริหาร รองผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงมีความสำคัญ เหตุผลประการสำคัญก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ส่วนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนในการบริหารจัดการชุมชนจากรัฐ และอีกส่วนหนึ่งก็สามารถจัดเก็บรายได้เองจากประชาชนในพื้นที่ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการชุมชนได้ ยกตัวอย่างเช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น⁹ ทำให้งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารมีจำนวนมาก โดยงบประมาณดังกล่าวขึ้นอยู่กับจำนวน

⁹ วศิน โกมพ, “รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง,” สถาบันพระปกเกล้า, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561).

ประชากรในพื้นที่และความเป็นเมืองของพื้นที่ด้วย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร รองผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จึงเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ และครอบคลุม เนื่องด้วยภาคประชาชน ก็จะเข้าร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาบริหารจัดการผลประโยชน์ของประชาชน ได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย

เมื่อพิจารณาตารางที่ 5.7 ที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปข้างต้น ผู้อ่านก็คงจะสังเกตได้ ว่าจำนวนตำแหน่งที่จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมนั้นมีมากถึง 178,255 ตำแหน่ง ซึ่งโดยส่วนมากแล้ว ตำแหน่งที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสัดส่วนที่มากที่สุด ถึง 177,446 ตำแหน่ง หรือคิดเป็น ร้อยละ 99.55 ของจำนวนตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินทั้งหมด ซึ่งในลำดับรองลงมาคือ กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จำนวน 775 ตำแหน่ง หรือร้อยละ 0.43

สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการอย่างไรกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 178,991 บัญชี (รวมนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 736 ตำแหน่ง) ที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ หากว่าระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยังใช้วิธีการดังเช่นปัจจุบัน ซึ่งคณะผู้วิจัยยังไม่ได้กล่าวไปถึง ตัวคูณที่จะเกิดขึ้นจากการครบกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง นั้นหมายความว่า ในกรณีเข้ารับตำแหน่งสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง จำนวน 178,182 บัญชี และเมื่อนักการเมืองดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก็ต้องดำเนินการเปิดเผยบัญชีดังกล่าวในจำนวนที่เท่ากันเป็นอย่างน้อย หรือพูดให้ง่ายขึ้นก็คือ ในช่วงเวลา 4 ปี สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจำนวนมากถึง 356,364 บัญชี ซึ่งระยะเวลาในการดำเนินการเปิดเผยบัญชีตามกฎหมายนั้น ให้เวลาดำเนินการไว้ 30 วัน นับจากวันครบกำหนดให้ต้องยื่นบัญชี¹⁰

ในบทบัญญัติของกฎหมาย ได้ระบุวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ดังนี้ “มาตรา 106 เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของ บุคคลตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (7) และ (9) รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของ

¹⁰ การกำหนดช่วงเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในลักษณะดังกล่าว ถือว่าลดภาระการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ลง เพราะในกรอบกฎหมายเดิม การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องยื่นบัญชีฯ จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปีด้วย ซึ่งถ้าเอากกรอบการยื่นบัญชีของกรอบกฎหมายเดิม สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถึง 534,546 บัญชี ในระยะเวลา 5 ปี

อสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้...” และ “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่ง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลนั้นก่อนการเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปได้โดยแจ้งให้ผู้ยื่นทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว” หรือกล่าวให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นก็คือ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลบรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่เจ้าของข้อมูล ก่อนประกาศให้ประชาชนทราบนั่นเอง

หากพิจารณากระบวนการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวิธีการเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการอยู่ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ จำนวน 178,991 บัญชี จะเป็นภาระที่หนักหนาสาหัสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เหตุเพราะว่า การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องคำนึงถึงเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. “ดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใด” ที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ เป็นประการที่หนึ่ง และอีกประการ คือ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 178,991 บัญชี ที่จะต้องดำเนินการประกาศให้ประชาชนทราบ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2560 โดยให้ผู้ที่ต้องถูกเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ปกปิดข้อมูลได้ 14 รายการ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว “เป็นผู้ปกปิดข้อมูลโดยวิธีลบ ตัดทอน หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใดในสำเนาฉบับของของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” และเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณานุมัติ ตามประกาศข้อ 5

ดังนั้น ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 178,991 บัญชี มีประเด็นที่ต้องกังวลคือ 1) จำนวนบัญชีที่ต้องดำเนินการเปิดเผย 2) การปกปิดข้อมูล 14 รายการ ที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ แต่ประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ที่ต้องถูกเปิดเผยเป็นผู้ดำเนินการแล้วขออนุมัติจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถ้าหากว่าผู้ถูกเปิดเผยบัญชี ยึดถือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีศักดิ์เหนือกว่าประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะทำให้ภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้นในเขตแดนสูงสุดถึง จำนวน 178,991 บัญชี

ภาระข้างต้น จะเป็นเรื่องหนักหนาสาหัส หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ด้วยวิธีการเดิม ที่ได้เคยกระทำมา หากแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน(ACAS) เพื่อช่วยในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งในระบบสารสนเทศดังกล่าว

มีฟังก์ชันที่สามารถเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ แต่ทั้งนี้ หากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ยื่นบัญชีฯ ผ่านระบบสารสนเทศดังกล่าว แต่เข้ามายื่นบัญชีฯ ด้วยวิธีการเดิม ก็จะเป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินเพิ่มขึ้นด้วย เพราะต้องนำข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ยื่นด้วยวิธีส่งเอกสาร นำเข้าในระบบสารสนเทศ และเพื่อใช้ระบบดังกล่าว มาช่วยในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อพิจารณาการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของต่างประเทศ พบว่าจะกำหนดให้มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแบบออนไลน์และแบบออฟไลน์ โดยความแตกต่างอยู่ที่ กรณีของต่างประเทศ ไม่จำเป็นต้องแสดงหลักฐานเพื่อแสดงว่ามีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น ข้อมูลที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน จึงเป็นข้อมูลโดยสรุป ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเลขบัตรประจำตัวประชาชน เลขบัญชีธนาคาร หมายเลขโทรศัพท์ส่วนตัว ที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้ ทั้งนี้ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของต่างประเทศ มีทั้งรูปแบบออนไลน์และออฟไลน์ โดยไม่กำหนดระยะเวลาในการเปิดเผยบัญชี จึงทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐได้ตลอดเวลา

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามกรอบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้เพิ่มตำแหน่งผู้ที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประชาชนอย่างก้าวกระโดด ซึ่งอาจถือเป็นคุณูปการอย่างใหญ่หลวงต่อกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของประเทศไทย เพราะการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวเป็นการดึงภาคประชาชนเข้ามาร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในทางหนึ่งก็ถือว่าเป็นการช่วยทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ก็ถือเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ใช้ในการป้องกันการทุจริตของภาครัฐได้ไม่มากนักน้อย ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (โดยสำนักงาน ป.ป.ช.) ให้มีความสอดคล้องกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการเข้าถึงข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของภาคประชาชน เป็นต้น

6. สรุปผลการศึกษา

6.1 หลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ

(1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ในกรณีนี้จะเป็นจุดร่วมที่เหมือนกันทั้ง 3 ประเทศ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรี/ประธานาธิบดี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ

(2) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง กรณีเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง คณะผู้วิจัยพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่น่าสนใจ โดยการกำหนดเงื่อนไขของเงินเดือนไว้ ถ้าผู้ดำรง

ตำแหน่งในฝ่ายบริหารตำแหน่งใดได้รับเงินเดือนถึงเกณฑ์ที่กำหนดก็ต้องดำเนินการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ในประเทศอินโดนีเซียก็กำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินด้วยเช่นกัน แต่กรณีของประเทศอินโดนีเซียจะเป็นการกำหนดตำแหน่งว่าตำแหน่งใดบ้างที่จะต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน

(3) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้ดุลพินิจ อันจะเกิดการให้คุณหรือให้โทษกับประชาชนในประเทศ หลักเกณฑ์นี้พบในประเทศอินโดนีเซีย โดยประเทศอินโดนีเซียกำหนดให้ผู้เจ้าหน้าที่รัฐอื่นที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับยืนยันตัวตนของประชาชน ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภาษี ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิต ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะด้วย

(4) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดำรงความยุติธรรมในประเทศ กรณีของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ดำรงความยุติธรรมในสังคม คณะผู้วิจัยพบว่าในประเทศอินโดนีเซียจะกำหนดตำแหน่งละเอียดกว่าประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะกำหนดให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน และเสมียนประจำศาลต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะด้วย ซึ่งตำแหน่งผู้พิพากษานั้นมีความคล้ายกันคือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ

(5) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ กรณีนี้เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนึกจริยธรรมของรัฐและเจ้าหน้าที่ของสำนึกจริยธรรมของรัฐที่ประจำในหน่วยงานต่าง ๆ ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะด้วย

6.2 ระบบการยื่นบัญชี และการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์

(1) ระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ยังพัฒนาไม่แล้วเสร็จ ซึ่งระบบดังกล่าว ได้วางโครงสร้างในการพัฒนาไว้บ้างแล้ว

(2) สำนักงาน ป.ป.ช. ยังไม่ได้เตรียมความพร้อมในเรื่องของระบบเครือข่าย (Network System) และอุปกรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ดังนั้น ระบบสารสนเทศดังกล่าว จึงยังไม่มีความพร้อมที่จะใช้งานได้ในระยะเวลาอันสั้น หากมีการเปิดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเข้ามาใช้งานระบบสารสนเทศดังกล่าวอาจไม่สามารถใช้งานได้ และจะเป็นการเริ่มต้นการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ค่อยดีนักในสายตาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

(3) การเปรียบเทียบ/ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในระบบสารสนเทศไม่ได้เป็นระบบอัตโนมัติ กล่าวคือ จะต้องให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเข้าระบบเพื่อสั่งการให้ระบบทำการเปรียบเทียบ/ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นรายบุคคล ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนที่สามารถกำหนดให้ระบบสารสนเทศดำเนินการได้เองโดยให้ทำการเปรียบเทียบโดยอัตโนมัติ และเจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินเป็นผู้กำหนด

หลักเกณฑ์มาตรฐาน (Criteria) เพื่อใช้ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะทำให้ลดขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่จำเป็นของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินลงไปได้อย่างมาก

6.3 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 106 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินขั้นต่ำจำนวน 178,991 บัญชี มีรายละเอียด ดังนี้

- การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเดิม (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา) จำนวน 736 ตำแหน่ง
- ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 ตำแหน่ง
- ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ จำนวน 25 ตำแหน่ง
- ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จำนวน 775 ตำแหน่ง
- ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 6,851 ตำแหน่ง
- รองผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 15,958 ตำแหน่ง
- ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น (ที่ปรึกษาและเลขานุการ) จำนวน 10,764 ตำแหน่ง
- สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 143,973 ตำแหน่ง

ตามมาตรา 106 วรรค 3 “คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่ง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลนั้นก่อนการเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปได้ โดยแจ้งให้ผู้ยื่นทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว” กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการปกปิดข้อมูลที่เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูล จำนวน 178,991 บัญชี

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ควรกำหนดให้ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 120 ตำแหน่ง ประกอบด้วย รองเลขาธิการฯ 6 ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขาธิการฯ 6 ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขาธิการฯ ภาค 9 ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน/ศูนย์ 99 ตำแหน่ง และที่ปรึกษาประธานฯ/กรรมการ ป.ป.ช. เลขานุการประธานฯ/กรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 27 ตำแหน่ง เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ เพราะเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่คณะผู้วิจัยสรุป 5 ข้อข้างต้น ในส่วนของหลักเกณฑ์ข้อที่ 5 “หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ” ยังไม่ได้กำหนดให้ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. และที่ปรึกษาประธานฯ/กรรมการ ป.ป.ช. เลขานุการประธานฯ/กรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าว ยังจะเป็นการ

สร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรให้เป็นที่ประจักษ์ต่อประชาชน และเป็นการสื่อสารไปยังหน่วยงานรัฐอื่น ว่าหน่วยงานรัฐต้องมีความโปร่งใส และให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้

7.2 ควรปรับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินให้มีความสอดคล้องกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยปรับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินให้เป็นการตรวจสอบทรัพย์สินเชิงรุก เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินเป็นผู้เฝ้าระวังประเด็นการทุจริตและการรั่วไหลผิดปกติก่อนหน้าเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมือง ที่เกิดขึ้นในสังคม ผ่านการแจ้งเบาะแสจากภาคประชาชนทุกภาคส่วน

7.3 ควรพัฒนาแพลตฟอร์มในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อรองรับต่อการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินออนไลน์ ทั้งนี้ หากระบบสารสนเทศดังกล่าว สามารถพัฒนาไปถึงขั้นการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการช่วยวิเคราะห์ และตรวจสอบความผิดปกติในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยเจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน (Criteria) การปฏิบัติงานตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะช่วยยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทยได้อย่างมาก

7.4 ควรเตรียมความพร้อมในเรื่องของระบบเครือข่าย (Network System) และอุปกรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับระบบสารสนเทศที่จะเข้ามาช่วยในการกิจตรวจสอบทรัพย์สิน (ในข้อ 3) ดังนั้น เพราะหากมีการเปิดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเข้ามาใช้งาน ระบบสารสนเทศดังกล่าว อาจไม่สามารถใช้งานได้ และจะเป็นการเริ่มต้นการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ค่อยดีนัก ในสายตาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

7.5 บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในยุคสมัยที่จะมีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแผ่ขยายขอบเขตจนครอบคลุมไปถึง 178,991 บัญชี และการตื่นตัวของภาคประชาชน บทบาทในการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงควรจะปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้ที่คอยรับแจ้งเบาะแส/เรื่องร้องเรียน จากภาคประชาชน/สื่อมวลชน แล้วดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินเชิงลึกเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบความผิดปกติทางบัญชีการเงินมากกว่าการตรวจสอบทุกบัญชี หรือหากต้องการดำเนินการตรวจสอบทุกบัญชี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีเทคโนโลยีเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้สะดวกมากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าสูง และมีค่าใช้จ่ายที่ไม่แพงมาก เมื่อเทียบกับการจ้างบุคลากรเพิ่ม

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547) *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2558). *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการพัฒนาแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและการป้องกันการทุจริตประพจน์มิชอบ กรณีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2550). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2544). “แนวคิดหลักของรัฐธรรมนูญ,” ใน *ทศธรรม*, สถาบันพระปกเกล้า (บรรณาธิการ). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2526). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (ในสังคมไทย)*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เมทินี พงษ์เวช และ สุธีรา ทอมสัน. (2544). “มิติหญิงชายใน “รัฐธรรมนูญ” ใน *ทศธรรม*, สถาบันพระปกเกล้า (บรรณาธิการ). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วรวิทย์ สุขบุญ. (2558). *นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). *หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ*. นนทบุรี: เอกสารบรรยายหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 8 สถาบันพระปกเกล้า.
- วศิน โคมุท. (2561). “รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง.” สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง>.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2560). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. วันอังคารที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2555,” สำนักงาน ป.ป.ช. https://www.nacc.go.th/download/article/article_20130910132925.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2559)

- Civil Service Bureau Hong Kong. “Civil Service Code.” <http://www.csb.gov.hk/english/admin/conduct/1751.html> (accessed August 10, 2017).
- _____. “Declaration of investments.” <http://www.csb.gov.hk/english/admin/conduct/139.html> (accessed August 10, 2017).
- Constitutional and Mainland Affairs Bureau Hong Kong. “Code for Officials Under the Political Appointment System.” http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code_en.pdf (accessed August 10, 2017).
- Cornell University Law School. “Ethics in Government Act of 1973.” https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sup_05_5_10_sq3.html (accessed August 9, 2017).
- _____. “Ethics in Government Act of 1973, § 101. Persons required to file.” https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sec_05a_00000101----000-.html (accessed August 10, 2017).
- _____. “Ethics in Government Act of 1973, § 105. Custody of and public access to reports.” https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sec_05a_00000105----000-.html (accessed August 10, 2017).
- Dickinson, William B., Cross, Mercer. and Polsky, Barry. *Watergate: Chronology of a Crisis*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1973.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- Hong Kong e-Legislation. “Cap. 201 Prevention of Bribery Ordinance.” <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201> (accessed August 10, 2017).
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “KPK: The Corruption Eradication Commission of Indonesia.” <http://www.icac.org.hk/news/issue22eng/button3.htm> (accessed August 11, 2017).
- Onn, Shaza. *How can Malaysia’s Asset Declaration System be Improved to Help Combat Corruption?*. Kuala Lumpur: Institute for Democracy and Economic Affairs, 2015.
- The World Bank. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D.C.: The World Bank Publisher, 1989.
- _____. *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations*. Washington D.C.: The World Bank Publisher, 2013.

The Organization for Economic Co-operation and Development. “Law No. 30 of 2002 on the Corruption Eradication Commission.” <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/46814420.pdf> (accessed August 11, 2017).

The World Bank. “Law No. 31 of 1999 on Eradicating Criminal Acts of Corruption.” http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Indonesia_Corruption%20Eradication%20Law_1999_en.pdf (accessed August 11, 2017).

Transparency International. “Corruption Perceptions Index 1999.” https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_1999/0/ (accessed August 11, 2017).

_____. “Corruption Perceptions Index 2016.” https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (accessed August 11, 2017).

United State Office of Government Ethics. “Confidential Financial Disclosure.” <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Confidential%20Financial%20Disclosure> (accessed August 9, 2017).

_____. “Legislative Affairs & Budget.” <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Legislative%20Affairs%20&%20Budget> (accessed August 9, 2017).

_____. “Mission and Responsibilities.” <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Mission%20and%20Responsibilities> (accessed August 9, 2017).

_____. “Outside Employment and Activities.” <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Outside%20Employment%20and%20Activities> (accessed August 9, 2017).

Worldometers. “U.S. Population.” <http://www.worldometers.info/world-population/us-population/> (accessed October 2, 2017).