

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่
ของรัฐตามมาตรา 130 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹**

ธีระพร บัวแก้ว²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจ โดยพบว่าระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรการหนึ่ง ในการป้องกันการคอร์รัปชัน เพราะผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตมักถูกแปลงเป็นทรัพย์สิน ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินที่ได้มาจากการคอร์รัปชันนั้นมีต้นทุน ยังมีทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตมาก ต้นทุนดังกล่าวก็ยิ่งเพิ่มสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว และทำให้เสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบพบมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ระบบดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญที่นานาประเทศใช้เพื่อตรวจสอบการคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจในภาครัฐ ผ่านการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการถือครองทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการตรวจสอบความร้ายวยผิดปกติ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการใช้อำนาจรัฐประเภทหนึ่งที่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในข้อมูลส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีของไทยนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 130 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และโดยที่บทบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นการขยายกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในวงกว้าง ซึ่ง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ

รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิทุร

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถือเป็นบทบัญญัติที่มีการกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก เกี่ยวกับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 เกิดปัญหาจากการบังคับใช้ขึ้นหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 130 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดตามนิยามของมาตรา 4 ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานที่ตนสังกัดเป็นการกำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กว้างจนเกินไป ซึ่งมาตรการในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการที่เป็นไปในลักษณะเพื่อการป้องกันการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทหรือบางตำแหน่งไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพราะโดยลักษณะของหน้าที่ที่ปฏิบัติ ไม่มีส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการทุจริตแต่อย่างใด ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติที่ไม่มีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณหรือไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกรับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจอำนาจได้เลย

ประเด็นปัญหาที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 130 กำหนดให้มีการจัดเก็บบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ที่หน่วยงานนั้น อาจเป็นการสร้างภาระให้กับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน หรือรัฐวิสาหกิจบางแห่ง มีบุคลากรเป็นจำนวนมาก ทำให้มีปัญหาในเรื่องของสถานที่จัดเก็บข้อมูลดังกล่าวและปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการดังกล่าวที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ที่เป็นแนวความคิดตามหลักนิติรัฐภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ การจัดเก็บข้อมูลไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องด้านความปลอดภัยของข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูล

ประเด็นปัญหาที่สามเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อใด และจะต้องยื่นภายในช่วงเวลาใดบ้าง ถึงแม้จะยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 130 ก็ตาม แต่หากจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุก ๆ 3 ปี เหมือนกับเจ้าพนักงานของรัฐประเภทข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่

กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและสร้างภาระให้กับส่วนราชการทั้งหมด หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เกินสมควรและเกินความจำเป็น ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีอยู่จำนวนมากนั้น จะมีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน เพราะส่วนใหญ่แล้ว โดยเฉลี่ย เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ จะเกษียณอายุราชการที่ 60 ปี ซึ่งมีความแตกต่างกับเจ้าพนักงานของรัฐประเภทผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งที่จำกัด โดยเฉพาะส่วนราชการที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดจำนวนมาก เอกสารบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องจัดเก็บดังกล่าวก็จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทุก ๆ 3 ปี ก็จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสถานที่จัดเก็บ งบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการดังกล่าว รวมไปถึงบุคลากรที่จะต้องมารับผิดชอบตามมาตรการดังกล่าวเพิ่มขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ซึ่งอยู่กันกันฉันสามีภรรยา โดยมีได้จดทะเบียนสมรส พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติสาระสำคัญในเรื่องของกลุ่มสมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน กลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะโดยกลุ่มสมรสให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งอยู่กันกันฉันสามีภรรยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (มาตรา 102 วรรคท้าย) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่นของภรรยาที่ไม่จดทะเบียนสมรส ที่นิยมเรียกว่า “กิ๊ก” หรือหญิงอื่นที่ไม่ได้รับการยกย่อง เมื่อมีกิ๊กคน ต้องยื่นให้ครบทุกคน ทั้งนี้มีการกำหนดลักษณะของหญิงอื่นที่ไม่ใช่ภรรยาตามกฎหมาย 3 ลักษณะ คือ 1) บุคคลที่ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดโดยมีบุคคลภายนอกหรือบุคคลในครอบครัวรับทราบการอยู่กันเป็นสามีภรรยาตามประเพณี 2) บุคคลที่มีพฤติกรรมซึ่งเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่า มีสถานะเป็นสามีภรรยาฉัน และ 3) บุคคล ที่อยู่กันกันฉันสามีภรรยาซึ่งมีการอุปการะเลี้ยงดู แม้จะไม่ใช่ที่รับรู้ของสังคมทั่วไป แต่มีพฤติการณ์ในการรับรองบุตร ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการตีความคำว่า “ผู้ซึ่งอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส” ว่ามีขอบเขตเพียงใด เนื่องจากกรณีดังกล่าว เป็นลักษณะของข้อเท็จจริง เป็นเรื่องของ มุมมองของแต่ละบุคคล หรือเป็นเรื่องของดุลพินิจ โดยผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยกรณีดังกล่าว คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจทำให้เกิดการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจที่มีลักษณะ กลั่นแกล้งกันได้ ประกอบกับการที่จะตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดมีความสัมพันธ์ ที่มีลักษณะอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับผู้ใด จำนวนกี่คน เป็นไปได้ยาก ด้วยข้อจำกัดในด้านอัตรากำลัง และข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 130 เป็นการกำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กว้างจนเกินไป จากปัญหาดังกล่าว ควรแก้ไขกฎหมายโดยจำกัดบทนิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 130 ให้แคบลง โดยมาตรา 130 ควรแก้ไขเป็น “ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้อง ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้นสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 130 โดยที่ มาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ต้นสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ เป็นการสร้างภาระให้กับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับความลับของข้อมูลส่วนบุคคล และปัญหาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ขาดความชำนาญในการตรวจสอบแตกต่างจาก ป.ป.ช. จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขโดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้เก็บข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 130 โดยควรแก้ไขมาตรา 130 เป็น “ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

3. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 130 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขโดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 130 โดยบัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 เมื่อมีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว ให้ยื่นต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมูลค่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่มีการถ่ายเททรัพย์สินก่อนการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ซึ่งอยู่กันกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 130 วรรคแรก โดยควรแก้ไขเป็น

“ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” โดยไม่ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ตามมาตรา 130 ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ซึ่งอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส และควรกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ผู้ซึ่งอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย” ให้มีความชัดเจนไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย และความเป็นสามี ภรรยาต้องเป็นไปตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจถ่วงถ่วงกัน

เอกสารอ้างอิง

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

ภริศุดา นิลวรรณ และ มุกิดา แมนเมตตกุล. ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

กล้านรงค์ จันทิก. “บทบาทของ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลัก นิติธรรม.” เอกสาร

ประกอบการบรรยาย ตามหลักสูตรหลักนิติธรรม (นธป.) รุ่นที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.