



บทที่

# 8

**ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี**  
**Assets and Liabilities Declaration and Verification**  
**System for Ministers**

อมรรัตน์ กุลสุจริต  
**Amornrat Kulsudjarit**



## ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี Assets and Liabilities Declaration and Verification System for Ministers

อมรรัตน์ กุลสุจริต<sup>1</sup>  
Amornrat Kulsudjarit

### บทคัดย่อ

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีของประเทศส่วนใหญ่ในโลกต่างมีเหตุผลที่คล้ายคลึงกันคือ เห็นว่าการจัดให้มีระบบดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต (Anti-corruption) อย่างไรก็ตามระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีในแต่ละประเทศนั้น จะมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด ทั้งนี้ โดยมีระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบที่แตกต่างกัน อาทิ ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมถึงกรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องใดบ้าง ความรับผิดชอบและโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืน บุคคลหรือองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับแจ้งและจัดเก็บข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องหรือความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน โทษในกรณีมีการฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนการยินยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีต่อสาธารณะหรือไม่อย่างไร เกี่ยวกับเรื่อง

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

นี้ ทางปฏิบัติของบางประเทศที่อยู่ในกลุ่มสมาชิกอาเซียน (ASEAN) นั้น มีความน่าสนใจในการศึกษาเรื่องพัฒนาการของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี ในที่นี้หมายถึงรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะเป็นตำแหน่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นที่จับตามองของประชาชน บทความนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีของประเทศไทยและสิงคโปร์

คำสำคัญ : การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี การต่อต้านการทุจริต

## Abstract

The systems of asset and liabilities declaration and verification for politicians have been introduced in many countries for similar purposes; the systems serve as important tools to prevent and combat corruption. However, the details of the declaration and verification systems may differ across countries. The intensity of the declaration and verification systems may differ in several aspects, for example, the time schedule and the forms for the submission of the declarations, the scope and content of assets and liabilities items that are required to be declared, the coverage of related persons whose data are to be disclosed in the politicians' declarations, the penalties and sanctions for the violations of the assets and liabilities declaration, the personnel or organization that is responsible for the collection of the declarations and assets and liabilities information, the organization that is responsible for the verification of the completeness and accuracy of the declarations, and the availability



of the information that can be disclosed to the public. In this regard, it is interesting to study the development and the existing practices in the area of assets and liabilities declarations for the ministers in some ASEAN countries. The term ministers also include the Prime minister as these are the most important political positions that are in public interest. This paper provides the analysis and comparison of the assets and liabilities declaration and verification systems for the ministers in Thailand and Singapore.

**Keywords :** Verification of Asset Declaration ;  
Assets Declaration ; Liabilities Declaration ;  
Asset Disclosure ; Ministers ; Prime Minister ;  
Anti-Corruption

## บทนำ

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลุ่มในทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary system of government) ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายในการบริหารประเทศ ดังนั้น บุคคลที่เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีหรือที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญ และเป็นที่ยึดมั่นของประชาชนที่จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อย่างตั้งใจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศชาติ ใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย และมีความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้ง ถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) อาทิ เปิดเผยและโปร่งใส (Transparency) และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบและรับผิดชอบ (Accountability) ทั้งในทางการเมืองและกฎหมาย อันเป็นที่มาของหลายประเทศส่วนใหญ่ในโลกในการจัดระบบและกลไกการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสำคัญ

คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีก็เป็นกลไกอันหนึ่งที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกต่างมีเหตุผลที่คล้ายคลึงกันคือ เห็นว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต (Anti-corruption) ทั้งนี้ เพราะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่อาจเอื้อหรือก่อให้เกิดการทุจริต หรือการขัดกันซึ่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อนได้มากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เนื่องจากมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการควบคุมการบริหารประเทศ ดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของหลาย ๆ ประเทศ หลายกรณีที่ปรากฏเป็นข่าวแพร่หลายทั่วไปนั้น แสดงให้เห็นว่ามีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ว่าจะทุจริตในเชิงนโยบายหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ หรือเกิดคำถามจากสังคมเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม ความเหมาะสมของผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังเช่น เมื่อไม่นานมานี้ก็มีตัวอย่างในประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียนที่ปรากฏเป็นข่าวอื้อฉาวไปทั่วโลก ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2558 จนถึงปัจจุบันเรื่องยังไม่ยุติ กรณีมีการเปิดโปงเรื่องนายกรัฐมนตรีของประเทศมาเลเซีย นายนาจิบ ราซัค (Najib Razak) ที่มีเงินโอนเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัวของนายนาจิบฯ จำนวน 681 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือในราว 24,000 ล้านบาทโดยประมาณ ซึ่งมีการตั้งข้อสงสัยว่าเป็นเงินที่ยักยักถ่ายโอนมาโดยมิชอบจากกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคของรัฐบาลมาเลเซียหรือกองทุน The 1 Malaysia Development Berhad (1MDB) จนนำไปสู่การประท้วงของประชาชนจำนวนมากเพื่อกดดันให้นายนาจิบฯ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และแม้ว่าจะมีการสอบสวนดังกล่าวโดยคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งมาเลเซีย (Malaysian anti-corruption commission : MACC) และมีการแถลงสรุปผลการสอบสวนโดยอัยการสูงสุดว่า เงินดังกล่าวเป็นเงินบริจาคส่วนตัวจากราชวงศ์ซาอูดิอาระเบีย มอบให้เป็นของขวัญแก่นายนาจิบฯ เมื่อปี ค.ศ. 2013 และนายนาจิบฯ ได้คืนเงินที่ยังไม่ใช้จำนวน 620 ล้านดอลลาร์



สหรัฐ กลับไปให้ราชวงศ์ซาอุดีอาระเบียแล้วในปีเดียวกันนั้น ทำให้นายนาจิบฯ พ้นจากข้อกล่าวหาทุจริต แต่ก็มีการตั้งคำถามมากมายเรื่องความไม่เหมาะสมในการที่นายกรัฐมนตรีมาเลเซียรับเงินของขวัญดังกล่าวจากราชวงศ์ซาอุดีอาระเบีย และเงินของขวัญจำนวนอีก 61 ล้านดอลลาร์สหรัฐที่ไม่ได้ส่งคืนกลับไปยังราชวงศ์ซาอุดีอาระเบียถูกใช้หรือยัง และหากนายนาจิบฯ นำไปใช้แล้ว เป็นการใช้จ่ายในเรื่องใดและอย่างไร<sup>2</sup> และเมื่อเดือนกรกฎาคม 2559 กระทรวงยุติธรรมสหรัฐมีการแถลงว่ากำลังดำเนินการอายัดทรัพย์สินมูลค่ามากกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐที่มีความเชื่อมโยงกับเงินจากกองทุน 1MDB ดังกล่าว ในข้อหายักยอกและฟอกเงินผ่านบัญชีธนาคารในสหรัฐอเมริกา และจะนำไปสู่การยึดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องและมีอยู่ในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ สวิสเซอร์แลนด์ อีกทั้งยังได้รับความร่วมมือจากสิงคโปร์ ในการแกะรอยทรัพย์สินเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป<sup>3</sup>

สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และเรื่องดังกล่าวมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับประสิทธิภาพของมาตรการหรือกลไกในการต่อต้านการทุจริต อย่างไรก็ตาม ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีในแต่ละประเทศนั้น จะมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด ทั้งนี้ ระดับการให้ความสำคัญและระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบที่แตกต่างกัน อาทิ ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและ

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/08/scandal-hit-malaysian-prime-minister-najib-razak-conscience-absolutely-clear>, <http://time.com/4195382/najib-razak-1mdb-criticism-corruption/> (Accessed 26 February 2016) และ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/malaysia/12121546/Payment-of-681m-into-accounts-of-Malaysian-PM-was-a-gift-from-Saudi-royals.html> (Accessed 26 February 2016)

<sup>3</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-36848149> (Accessed 7 July 2016) และ All about 1 MDB : <http://www.straitstimes.com/tags/1mdb> (Accessed 7 July 2016)

หนี้สิน รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมถึงกรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ใดบ้าง ความรับผิดชอบและโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืน บุคคลหรือองค์กรหรือหน่วยงานที่ ทำหน้าที่รับแจ้งและจัดเก็บข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำ หน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องหรือความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจน การยินยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีต่อสาธารณะ หรือไม่ว่าอย่างใด ซึ่งมีความน่าสนใจและควรทำการศึกษาอย่างยิ่งในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ที่จากผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index หรือ CPI) ประจำปี พ.ศ.2558 ปรากฏว่าประเทศสิงคโปร์มีค่าการ คอร์รัปชันน้อยที่สุดเป็นอันดับ 1 ของอาเซียน (อันดับ 8 ของโลก) ส่วน ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 3 ของอาเซียน (อันดับ 76 ของโลก)<sup>4</sup> สำหรับบทความ นี้จะเป็นการศึกษาวเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ รัฐมนตรี (ทั้งนี้หมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วยนั้น) ของประเทศสิงคโปร์และ ประเทศไทย อันมีสาระสำคัญแยกพิจารณาได้ดังนี้

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี

หากเราติดตามข่าวสารทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวกับข้อมูล

---

<sup>4</sup>ดูข้อมูล CPI2015 ได้ที่เว็บไซต์ [Transparency International, http://www.transparency.org/cpi2015/results#results-table](http://www.transparency.org/cpi2015/results#results-table), ข้อมูลสำรวจเฉพาะของ ประเทศกลุ่มอาเซียนจากการสำรวจ 9 ประเทศ ประจำปี ค.ศ.2015 สิงคโปร์มีค่าการ คอร์รัปชันน้อยที่สุดเป็นอันดับ 1 (อันดับ 8 ของโลกจากจำนวนทั้งหมด 168 ประเทศ) อันดับ 2 มาเลเซีย (อันดับ 54 ของโลก) อันดับ 3 ไทย (อันดับ 76 ของโลก) อันดับ 4 อินโดนีเซีย (อันดับ 88 ของโลก) อันดับ 5 ฟิลิปปินส์ (อันดับ 95 ของโลก) อันดับ 6 เวียดนาม (อันดับ 112 ของโลก) อันดับ 7 ลาว (อันดับ 139 ของโลก) อันดับ 8 เมียนมาร์ (อันดับ 147 ของโลก) .และอันดับ 9 กัมพูชา (อันดับ 150 ของโลก), (สืบค้น เมื่อ 7 สิงหาคม 2559)



ทรัพย์สินของนักการเมือง โดยเฉพาะของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล บ่อยครั้งที่เราจะพบว่ามีการเรียกร้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นอยู่เสมอ เนื่องจากเราต่างเชื่อว่าสมาชิกคณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลในแง่ของการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งอาจมีช่องทางในการทุจริตและนำไปสู่การร่ำรวยผิดปกติ (Illicit Enrichment) ได้ ซึ่งตามกฎหมายของสิงคโปร์ในปัจจุบันนั้น สมาชิกคณะรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของตน เพียงแต่กำหนดให้ยื่นข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดีผ่านทางนายกรัฐมนตรีเท่านั้น เกี่ยวกับเรื่องนี้ในสมัยนายลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) อดีตนายกรัฐมนตรี เคยมีการตั้งคำถามเรื่องการขอให้เปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของบรรดารัฐมนตรีซึ่งหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย นายลี กวน ยู ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า “ข้อเสนอดังกล่าวจะทำให้คนไม่สนใจที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรี ถ้าหากพวกเขาจะต้องถูกบังคับให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สิน” ซึ่งแสดงถึงแนวคิดของนายลี กวน ยู ที่ไม่สนับสนุนเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรี<sup>5</sup> อีกทั้ง มีกรณีที่พรรค The National Solidarity Party (NSP) พรรคการเมืองพรรคหนึ่งของสิงคโปร์ ร้องเรียนต่อประธานาธิบดีสิงคโปร์กรณีรัฐมนตรีกระทรวงการสื่อสารและสารสนเทศเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการขอให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของกรรมการในคณะกรรมการบริหารพรรคต่อกระทรวงในกระบวนการขออนุญาตทำหนังสือพิมพ์ของพรรคการเมืองดังกล่าว ในขณะที่พรรครัฐบาลคือพรรค People’s Action Party (PAP) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องแสดงข้อมูลทรัพย์สินในการขออนุญาตในเรื่องเดียวกัน โดยรัฐมนตรีอ้างว่ากรรมการในคณะกรรมการ

<sup>5</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ สำนักข่าว The Real Singapore.com, <http://therealsingapore.com/content/thai-ministers-reveal-assets-while-singapore-ministers-continue-hide-theirs> (Accessed 26 February 2016)



บริหารพรรค PAP ส่วนใหญ่มีการเสนอข้อมูลทรัพย์สินต่อนายกรัฐมนตรีแล้วเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีการยกกรณีที่เคยมีการอภิปรายถกเถียงกันในรัฐสภาสิงคโปร์ในอดีตมาอ้างอิง ซึ่งเคยมีการตั้งคำถามที่น่าสนใจของสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งต่อนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลที่กล่าวว่า “เมื่อรายละเอียดของทรัพย์สินได้ถูกส่งให้กับนายกรัฐมนตรี นั่นหมายถึงการแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะนายกรัฐมนตรี หรือเป็นแต่เพียงการแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล”<sup>6</sup>

สำหรับในอดีตที่ผ่านมาสังคมไทยก็ให้ความสำคัญและรณรงค์การต่อต้านการทุจริตมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 มีสาระสำคัญที่แตกต่างอย่างยิ่งจากหลายฉบับในอดีต โดยเพิ่มมาตรการและกลไก ตลอดจนองค์การในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นของนักการเมือง มีการเพิ่มบทบัญญัติการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การถอดถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีกฎหมายสำคัญที่เป็นกลไกรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังเช่น ประกาศคณะกรรมการ

<sup>6</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ “Statement on NSP’s Additional Submissions to the President of Singapore” : nsp/December 10, 2014, เว็บไซต์พรรคการเมือง National Solidarity Party, <http://nsp.sg/2014/12/10/statement-on-nsp-s-additional-submissions-to-the-president-of-singapore/> (Accessed 2 March 2016)



ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2543 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2544 เป็นต้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ก็ยังคงกลไกเหล่านี้ไว้

## 2. กลไกของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินรัฐมนตรี

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์และประเทศไทยนั้น มีกลไกสำคัญคือการจัดให้มีระบบการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้เบื้องต้นต้องแยกทำความเข้าใจระหว่างกรณี “การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน (Asset Declaration)” และ “การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ (Public Disclosure)” ซึ่งมีความหมายดังนี้

2.1 การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน (Asset Declaration) หรือบางครั้งมีการใช้คำว่า “การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” หรือ “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน”<sup>7</sup> หรือในภาษาอังกฤษบางครั้งใช้อีกคำว่า “Asset Disclosure” จากการศึกษากระบวนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก หมายความว่า การที่ผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินหรือเรียกว่า “ผู้มีหน้าที่ยื่น (declarant)” จะต้องดำเนินการกรอกข้อมูลในแบบแสดงรายการทรัพย์สิน (assets) อีกทั้ง ให้หมายรวมถึงการแสดงรายการหนี้

<sup>7</sup> คำว่า “การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” และ “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน” ใช้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 สำหรับการที่ผู้เขียนใช้คำว่า “การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน” เนื่องจากเป็นการเลี่ยงใช้คำว่า “การแสดงผลข้อมูลทรัพย์สิน” เพราะเห็นว่าการใช้คำว่า “การแสดงผล...” อาจทำให้สับสนหรือเข้าใจได้ว่าเป็นการแสดงผลให้เห็นทั่วไปซึ่งจะไปใกล้เคียงกับการเปิดเผยต่อสาธารณะ

สิน (liabilities) ตลอดจนรายการผลประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ (financial interests) ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดโดยจะมีการกำหนดขอบเขตว่าทรัพย์สิน หนี้สิน หรือผลประโยชน์ให้หมายความรวมถึงอะไรบ้าง และอาจกำหนดให้แสดงข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวของผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับผู้มีส่วนที่ขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่แทบทุกประเทศจะแสดงข้อมูลของคุณสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้มีส่วนที่ขึ้นด้วย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินต่อบุคคลหรือหน่วยงานใด อาทิ ผู้บังคับบัญชา หน่วยงานสังกัด องค์กรหรือหน่วยงานอิสระ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็มีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

## 2.2 การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ (Public Disclosure)

หมายถึง การที่บางประเทศมีการกำหนดนโยบายในการแสดงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงพิจารณาให้มีการนำข้อมูลทรัพย์สินที่ผู้มีส่วนที่ขึ้นตามกฎหมายได้ยื่นแสดงไว้นั้นมาเปิดเผยต่อสาธารณะ กล่าวคือ ให้ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าถึงข้อมูลได้ ทั้งนี้โดยหลายประเทศส่วนใหญ่จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียด อาทิ กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ ระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูล ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล เช่น มีค่าใช้จ่ายหรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล ข้อยกเว้นหรือข้อห้ามในการเปิดเผยข้อมูล องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บและเปิดเผยข้อมูล

จากความหมายการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวข้างต้น เราจะพบว่าปัจจุบันหลายประเทศมีการนำกระบวนการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐมาบังคับใช้ แต่แยกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) ให้มีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน แต่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ และ 2) บังคับให้ทำทั้งการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและให้เปิดเผยต่อสาธารณะ ดังนั้น การแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะจึงต้องแยกพิจารณา



นอกจากกันเป็นคนละประเด็น กล่าวคือ ในกรณีที่ประเทศใดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้อง  
แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มิได้หมายความว่า การแสดงนั้นเป็นการ  
แสดงต่อสาธารณะเสมอไป บางครั้งเป็นการแสดงหรือแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา หรือ  
ต่อหน่วยงานที่ตนสังกัด หรือต่อองค์กรหรือหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด  
เท่านั้น แต่สำหรับกรณีการเปิดเผยต่อสาธารณะมักจะมีประเด็นปัญหาโดยมีการตั้ง  
คำถามว่าการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะจำเป็นหรือไม่ เป็นการกระทบ  
ต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุด  
ก็ขึ้นกับนโยบายและการตัดสินใจของแต่ละประเทศในเรื่องความโปร่งใสและการ  
ตรวจสอบได้ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เกี่ยวกับการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี  
และรัฐมนตรีสรุปได้ว่า ประเทศสิงคโปร์กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี  
แจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแต่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ขณะที่ระบบ  
ของประเทศไทยให้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแจ้งบัญชีทรัพย์สินและ  
หนี้สินและต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

### 3. กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี

ประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้  
สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือ ประมวลจรรยาบรรณสำหรับ  
รัฐมนตรี ค.ศ.2005 (Code of Conduct for Ministers, 2005) ซึ่งเดิมประมวล  
จรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรีได้ใช้บังคับตั้งแต่ ค.ศ.1954 แต่ยังไม่สมบูรณ์นัก  
และได้มีการปรับปรุงในปี ค.ศ.2005 หลังจากทีสิงคโปร์ลงนามรับรองอนุสัญญา  
สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Code of Conduct for Ministers 2005 (Singapore), เว็บไซต์ National Archives of Singapore, <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20050803-Code%20of%20Conduct%20for%20Ministers.pdf> (Accessed 2 March 2016)

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554<sup>9</sup> ซึ่งบัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอยู่ในนิยามของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (มาตรา 4) และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ.2555<sup>10</sup>

#### 4. หน่วยงานผู้มีหน้าที่จัดเก็บและตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสิงคโปร์ ตามประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ.2005 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องยื่นข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2542, น. 1-41 และ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก ลงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2554, น.1-37, มีข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 คือ เป็นกฎหมายที่ออกภายหลังจากการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มีการปรับเปลี่ยนระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ต่างไปจากอดีตอย่างมาก และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 ก็เป็นการปรับแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบางประการโดยมุ่งหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555, น.13-15.



และหนังสือต่อประธานาธิบดีโดยผ่านทางนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยจัดทำเป็นรายงานลับเฉพาะไม่เปิดเผย (Confidential report)<sup>11</sup>

ประเทศไทยนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้จัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรี<sup>12</sup> ได้แก่ รับข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียื่นมาตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด<sup>13</sup> ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>14</sup>

## 5. ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสิงคโปร์ ตามประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ.2005 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

<sup>11</sup> (1) No.1.1 of Code of Conduct for Ministers, 2005, อ้างแล้ว

<sup>12</sup> บทความนี้เป็นบทพิจารณาอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 เนื่องจากปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ซึ่งอยู่ระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่

<sup>13</sup> อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 32 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 17 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง, อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 (6) (8) และ (9) แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 10

และหนี้สิน ได้แก่ ระบุแหล่งที่มาของรายได้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา อีกทั้งข้อมูลทรัพย์สิน อาทิ อสังหาริมทรัพย์ ผลประโยชน์ในบริษัทหรือได้จากการประกอบวิชาชีพใด ๆ สิ่งหามทรัพย์ ตลอดจนข้อมูลหนี้สินต่าง ๆ รวมถึงหนี้ที่เกิดจากการจำนองหรือการกู้ยืมเงิน<sup>15</sup>

ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย<sup>16</sup> ข้อมูลทรัพย์สินที่แสดง อาทิ เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้กู้ยืม อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง สิ่งหามทรัพย์ เช่น ยานพาหนะ ทรัพย์สินอื่น (ราคาสองแสนบาทขึ้นไป) ลิขสิทธิ์และสัมปทาน ข้อมูลหนี้สิน อาทิ เงินเบิกเกินบัญชี เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ท้ายบัญชีจะมีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินรวมหลังจากหักหนี้สินแล้ว<sup>17</sup>

## 6. ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสิงคโปร์ ตามประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ.2005 กำหนดระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

<sup>15</sup> (1) No.1.1 (a), (b) and (c) of Code of Conduct for Ministers, 2005, อ้างแล้ว

<sup>16</sup> หน้าที่ตามมาตรา 32 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 17 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554

<sup>17</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเอกสาร “ข้อควรระวังการยื่นบัญชีแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” สำนักงาน ป.ป.ช., 2556



และหนังสือติดต่อประธานาธิบดีเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ ประมวลจรรยาบรรณฯ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีอื่นแต่อย่างใด และรูปแบบการทำบัญชีรายการทรัพย์สินก็ไม่ได้มีแบบเป็นทางการ แต่ประมวลจรรยาบรรณฯ ให้ทำเป็นเอกสารปกปิดถึงประธานาธิบดี<sup>18</sup>

ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้

- (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

นอกจากนี้ กรณีที่ได้ยื่นบัญชีไว้แล้วและผู้ยื่นตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย<sup>19</sup> อีกทั้ง กรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

<sup>18</sup> (1) No.1.1 of Code of Conduct for Ministers, 2005, อ้างแล้ว

<sup>19</sup> หน้าที่ตามมาตรา ๓๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 18 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554



พ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นหรือภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมี การเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>20</sup> สำหรับแบบเอกสารในการกรอกข้อมูลเพื่อยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ใช้แบบที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น<sup>21</sup>

## 7. โทษในกรณีมีการฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสิงคโปร์ ตามประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ.2005 ไม่ได้กำหนดในเรื่องโทษไว้แต่อย่างใดในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดี แต่มีข้อสังเกตในตอนท้ายของบทบัญญัติของประมวลจรรยาบรรณฯ ดังกล่าวระบุว่า ประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรีไม่ได้มีผลบังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น ปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวลนี้ ไม่ได้เป็นเหตุที่จะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้

ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 กำหนดโทษกรณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

<sup>20</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าที่ตามมาตรา 33 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 19

<sup>21</sup> ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2554, น.55



และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น<sup>22</sup>

## 8. การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสิงคโปร์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี ค.ศ.2005 กำหนดให้การยื่นข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทำเป็นเอกสารปกปิดถึงประธานาธิบดีโดยผ่านทางนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงไม่มีการบังคับให้เปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 กำหนดให้มีการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วซึ่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

<sup>22</sup> โทษตามมาตรา 34 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554

และเอกสารประกอบ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย<sup>23</sup> ซึ่งได้มีการออกเกณฑ์ในเรื่องนี้คือ ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2554<sup>24</sup>

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบในเรื่องระบบและกระบวนการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรีระหว่างประเทศไทยและสิงคโปร์ จะพบว่าทั้งสองประเทศต่างยอมรับกระบวนการดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีการกำหนดให้สมาชิกคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกคณะรัฐบาลต้องแจ้งหรือแสดงข้อมูลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเห็นตรงกันว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการต่อต้านและป้องกันการทุจริตของบรรดานักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอันสำคัญนี้ แต่สิงคโปร์มีความแตกต่างจากไทยในกรณีของการไม่ยินยอมให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรีสิงคโปร์ เช่นนี้อาจเกิดคำถามว่า “การต่อต้านและป้องกันการทุจริตของสิงคโปร์จะมีประสิทธิภาพหรือ?” อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่กล่าวแล้วข้างต้นในเรื่องผลการจัดอันดับประเทศที่มีค่าการคอร์รัปชันน้อยที่สุด จากการสำรวจค่าดัชนี

<sup>23</sup> มาตรา 35 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 และมีข้อนำสังเกตคือ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย

<sup>24</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2554, น.6 - 7



ชีวิตภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ.2015 สิงคโปร์เป็นอันดับ 1 ในอาเซียน และเป็นอันดับ 8 ของโลก (ดูเชิงอรรถ 3) ผลลัพธ์ในเชิงบวกดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นว่าคณาจารย์ที่เรียนและประสบการณ์จากสิงคโปร์ในปัจจุบันอื่น ๆ ประกอบด้วย

กรณีของสิงคโปร์ที่น่าสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แก่ สิงคโปร์มีประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี (Code of Conduct for Ministers) ค.ศ.2005 โดยเฉพาะ ต่างกับกรณีของประเทศไทยที่เป็นลักษณะของการออกเป็นเกณฑ์ทั่วไป ไม่ได้มีกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับรัฐมนตรี กล่าวคือไทยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ.2551 ซึ่งใช้กับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง<sup>25</sup> กรณีของสิงคโปร์จึงมีข้อดีคือมีความชัดเจนในการมีเกณฑ์อันเป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีทุกคนจะยึดถือและปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณดังกล่าว ซึ่งไม่เพียงแต่บัญญัติเรื่องจรรยาบรรณของรัฐมนตรีในเรื่องการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานาธิบดีเท่านั้น ยังมีบทบัญญัติห้ามกระทำการใดบ้างที่เป็นการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ ตลอดจนจริยธรรมที่พึงปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรีจะระบุไม่ให้มีผลบังคับเป็นกฎหมาย แต่มีการระบุให้ถือเสมือนเป็นภาระหน้าที่ (Rule of obligation) ที่ผูกพันรัฐมนตรีและอาจนำไปประกอบการพิจารณาในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้หากมีการฝ่าฝืนซึ่งจรรยาบรรณของรัฐมนตรี กรณีนี้จึงเป็นตัวอย่างข้อดีที่ประเทศไทยควรนำไปพิจารณาปรับแก้จากเดิมใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ.2551 โดยจัดทำประมวลจรรยาบรรณที่ใช้กับรัฐมนตรีโดยเฉพาะ (Code of Conduct for Ministers) ที่กำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่ต้องสูงกว่าเจ้าหน้าที่รัฐตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งในด้านความโปร่งใส

<sup>25</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 141 ง ลงวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2551, น.

(Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) ทั้งในทางการเมือง และกฎหมาย

สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรีนั้น กรณีนี้ประเทศสิงคโปร์ไม่นำมาใช้เหมือนกับที่ประเทศไทยบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่ากลไกการเปิดเผยต่อสาธารณะนั้นเป็นเครื่องมือที่ตื้ออีกอันหนึ่งที่รัฐพึงกระทำ เนื่องจากสามารถแสดงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของบรรดาสมาชิกคณะรัฐมนตรี แม้ว่าเรื่องนี้นักการเมืองของสิงคโปร์มักจะอ้างว่าไม่จำเป็นเท่าใด เพราะสิงคโปร์จ่ายเงินเดือนแก่รัฐมนตรีมากที่สุดในโลก<sup>26</sup> ซึ่งอาจจะเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะทำให้รัฐมนตรีสิงคโปร์ไม่ต้องไปแสวงหาผลประโยชน์อื่นใดโดยวิธีทุจริตที่มิชอบเพิ่มเติมอีกแล้ว ปัญหาการทุจริตของนักการเมืองในตำแหน่งสำคัญจึงลดลง อย่างไรก็ตาม คงไม่มีผู้ใดปฏิเสธหรือต่อต้านการที่รัฐบาลจะแสดงความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรตามระบอบประชาธิปไตย และการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีก็ไม่น่าจะส่งผลเสียแต่อย่างใด ในทางกลับกันน่าจะเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

<sup>26</sup> เงินเดือนของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของสิงคโปร์อยู่ในระดับสูงที่สุดในโลก โดยเงินเดือนนายกรัฐมนตรีรวม 1 ปี โดยประมาณเท่ากับ 3 ล้านกว่าเหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 2.2 ล้านกว่าเหรียญสหรัฐต่อปี) และเงินเดือนรัฐมนตรีรวม 1 ปี โดยประมาณเท่ากับ 1.5 หรือ 2.3 ล้านกว่าเหรียญสิงคโปร์ตามระดับรัฐมนตรี (ประมาณ 1.1 – 1.69 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี), “Thai ministers reveal assets while Singapore ministers continue to hide theirs”, Ibid, และข้อมูลจาก [http://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet\\_of\\_Singapore](http://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet_of_Singapore) (Accessed 2 March 2016) และเว็บไซต์สำนักข่าว The Straits Times/Singapore, <http://www.straitstimes.com/news/singapore/more-singapore-stories/story/singapore-budget-2015-ministerial-salaries-have-not-rise> (Accessed 2 March 2016)



มากกว่า เช่นนี้จึงเป็นข้อดีที่สิงคโปร์น่าจะนำไปพิจารณาปรับแก้ประมวลจรรยาบรรณสำหรับรัฐมนตรี (Code of Conduct for Ministers) ค.ศ.2005 โดยการเพิ่มบทบัญญัติให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นการเพิ่มความโปร่งใสทางการเมืองมากขึ้น และส่งเสริมในเรื่องภาพลักษณ์ที่ดียิ่งขึ้นไปอีกของประเทศสิงคโปร์ในการเป็นประเทศที่มีค่าการคอร์รัปชันน้อยในระดับแนวหน้าของอาเซียนและของโลก

## เอกสารอ้างอิง

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 118 ก หน้า 18 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2543.

“ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนพิเศษ 98 ง หน้า 45 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2542.

“ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 195 ง ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2550, น.88. “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2554,

น.55. “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2554.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555, น.

13-15. “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ.2555.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2554, น.

6-7. “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2554.”



ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2542, น.1-41. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก ลงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2554, น.1-37. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2542, น.18. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 104 ง หน้า 7 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2544. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 141 ง ลงวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2551, น.9-13. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551.”

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2556. “เอกสารข้อควรรู้การยื่นบัญชีแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” สำนักงาน ป.ป.ช..

BBC News. Malaysia 1MDB investigation: US seeks to seize \$1bn in assets. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-36848149> 7 July 2016.

Code of Conduct for Ministers. National Archives of Singapore. <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20050803-Code%20of%20Conduct%20for%20Ministers.pdf> 2 March 2016.



National Solidarity Party. Statement on NSP’s Additional Submissions to the President of Singapore : nsp/December 10, 2014. <http://nsp.sg/2014/12/10/statement-on-nsp-additional-submissions-to-the-president-of-singapore/> 2 March 2016.

Richard Messick, 2009. **“Income and Assets Declarations : Global Experience of their Impact on Corruption.”** Paper prepared for the Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policy.

The Guardian. Scandal hit Malaysian Prime Minister Najib Razak. <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/08/scandal-hit-malaysian-prime-minister-najib-razak-conscience-absolutely-clear> 26 February 2016.

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2011. **Asset Declarations for Public Officials : A Tool to Prevent Corruption.** PARIS : OECD Publishing.

The Real Singapore.com. Thai ministers reveal assets while Singapore ministers continue to hide theirs. 31 Oct 2014 - 10:29 pm, <http://therealsingapore.com/content/thai-ministers-reveal-assets-while-singapore-ministers-continue-hide-theirs> 26 February 2016.

The Straitstimes. All about 1 MDB. <http://www.straitstimes.com/tags/1mdb> 7 July 2016.



The Straits Times / Singapore. **Singapore Budget 2015** : Ministerial salaries have not risen in past three years. <http://www.straitstimes.com/news/singapore/more-singapore-stories/story/singapore-budget-2015-ministerial-salaries-have-not-rise> 2 March 2016.

The Telegraph UK. Payment of 681m into accounts of Malaysian PM was a gift from Saudi Royals. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/malaysia/12121546/Payment-of-681m-into-accounts-of-Malaysian-PM-was-a-gift-from-Saudi-royals.html> 26 February 2016.

Time. Dismissal of Corruption Charges Against Malaysian Prime Minister Prompts Scorn. <http://time.com/4195382/najib-razak-1mdb-criticism-corruption/> 26 February 2016.

Transparency International. Corruption Perception Index (CPI) 2015. <http://www.transparency.org/cpi2015/results#resultstable> 7 July 2016.