

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



นายกิตติพงศ์ ทองบุญ

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

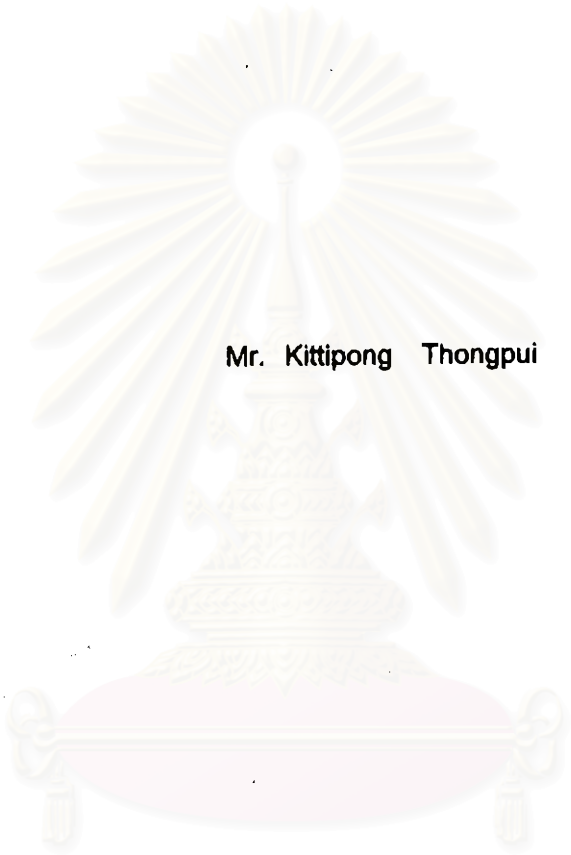
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2542

ISBN 974-333-782-2

ลิขสิทธิ์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DECLARATION OF ASSETS AND LIABILITIES BY POLITICAL APPOINTEES



Mr. Kittipong Thongpui

สถาบันวิทยบริการ

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

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 1999


ISBN 974-333-782-2


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
โดย นายกิตติพงษ์ ทองปุย
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ กล้านรงค์ จันทิก)

กิตติพงษ์ ทองปุย : การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง(DECLARATION OF ASSETS AND LIABILITIES BY POLITICAL APPOINTEES) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 201 หน้า.
ISBN 974-333-782-2

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ เป็นมาตรการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติ ทั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง เพื่อตรวจสอบว่าในระหว่างที่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบมาตรการดังกล่าวในประเทศไทยกับต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เห็นแนวคิดและหลักเกณฑ์ที่เป็นระบบและชัดเจนยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า มาตรการดังกล่าวสามารถป้องกันการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ระดับที่น่าพอใจระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน วิธีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้หลายประการ อาทิ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชากฎหมายมหาชน.....
ปีการศึกษา2542.....

ลายมือชื่อนิติศด.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

3970104834 : MAJOR LAWS

KEY WORD : DECLARATION OF ASSETS \POLITICAL APPOINTEES

KITTIPONG THONGPUI : DECLARATION OF ASSETS AND
LIABILITIES BY POLITICAL APPOINTEES. THESIS ADVISOR :
ASSO. PROF. NANTAWAT BOROMANAND, Ph. D. , 201 pp.
ISBN 974 – 333 – 782 –2

The imposition of the declaration of assets and liabilities and documents on the political appointees is one measure for the inspection of political appointees' corruption on the occasion of taking and vacating the office in order to inspect the increase and decrease of the political appointees' assets while being in the office. Therefore, this thesis intends to study analyze and compare this measure in Thailand with other countries which provides more systematic and clearer concepts and regulations.

The study found that the measure could prevent the political appointees' corruption in a certain pleasant level. However, this measure has some problems and obstacles in the following aspects. ; the political position that must submit the assets and liabilities, the ways to declare the assets and liabilities, the proceeding of the National Counter Corruption Commission and the prosecution of the political appointees. Therefore the writer suggests many solutions for the problems such as the amendment of the Organic Law on Counter Corruption and the Organic Law on Criminal Procedure for political appointees for their effective enforcement and compatibility with the willligness of the constitution.

ภาควิชา นิติศาสตร์
ลายมือชื่อนิติสิต
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ปีการศึกษา 2542
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากคณาจารย์ และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายท่าน โดยเฉพาะท่านรองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา แม้ว่าท่านจะมีภารกิจมากมายแต่ก็ได้สละเวลาอันมีค่า ให้คำแนะนำและข้อคิดต่าง ๆ ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องจนวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และท่านอาจารย์ กล้านรงค์ จันทิก เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาตรวจแก้ไขให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านพลอากาศเอก ประพันธ์ ฐปะเดมิย์ ผู้ซึ่งสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้เขียนศึกษาเพิ่มเติมตลอดเวลา จนผู้เขียนประสบความสำเร็จอีกระดับหนึ่ง และที่ขาดเสียมิได้คือกำลังใจจาก บิดา มารดา ญาติพี่น้อง และบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมด

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบให้บุคคลดังกล่าวข้างต้น ส่วนข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายกิตติพงศ์ ทองบุญ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.4 สมมติฐาน ทฤษฎีและแนวความคิดของการวิจัย	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	5
2. การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	6
2.1 ความหมายและปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทุจริต (corruption)	6
2.1.1 ความหมายของ คำว่า “การทุจริต” (corruption)	6
2.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทุจริต	7
2.1.2.1 มรดกทางการเมืองการปกครอง	8
(1) การปกครองแบบพ่อปกครองลูก.....	8
(2) การปกครองแบบนายปกครองบ่าว	9
(3) การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง	11
2.1.2.2 ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ...	14
(1) ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจ	14
(2) ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบสังคม	16
(3) ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบการเมือง	18
2.1.2.3 ระบบคุณค่าในสังคม (Social values system).....	20
2.2 การทุจริต (corruption) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	21
2.2.1 การทุจริต (corruption) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	21

สารบัญ (ต่อ)

2.2.1.1	การทุจริตในยุคผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	22
2.2.1.2	การทุจริตในยุคเผด็จการทหาร	23
2.2.1.3	การทุจริตในยุคประชาธิปไตย	26
2.2.2	สาเหตุและผลกระทบของการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ..	34
2.2.2.1	สาเหตุของการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	35
(1)	สาเหตุจากพฤติกรรมส่วนตัว	35
(2)	สาเหตุจากสภาพแวดล้อมภายนอก	36
ก.	สาเหตุจากระบบการเมือง	36
ข.	สาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการ กระทำผิด	40
2.2.2.2	ผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง	40
2.3	การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	41
2.3.1.	วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป	41
(1)	การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา	41
(2)	การตรวจสอบการทุจริตและประพฤตินิชอบใน วงราชการ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป.	43
(3)	การควบคุมโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพตาม รัฐธรรมนูญ	47
(4)	การควบคุมโดยการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแสดง บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	48
2.3.2	วิธีการพิเศษภายหลังการรัฐประหารเพื่อปิดหรืออายัด ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	50
(1)	กรณีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ การปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนายกรัฐมนตรี..	51
ก.	กรณีการยึดทรัพย์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	52
ข.	กรณีการยึดทรัพย์จอมพลถนอม กิตติขจร	53

สารบัญ (ต่อ)

(2) กรณีอาศัยอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบทรัพย์สินให้อายัดและห้ามจำหน่าย โอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อัน แสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ	54
3. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ประเทศไทย	60
3.1 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก่อนมีการปฏิรูปการเมือง	60
3.1.1 การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. 2518	60
3.1.1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน	60
3.1.1.2 หลักเกณฑ์การแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน	63
3.1.1.3 การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.	66
3.1.1.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการ ร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	71
1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแสดงรายการสินทรัพย์ และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	72
2) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวน สอบสวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน กล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของ รัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่ม ขึ้นผิดปกติ	73
3) ปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอต่อศาลให้สั่งให้ทรัพย์สิน ของบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าร่ำรวย ผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน	82

สารบัญ (ต่อ)

3.1.2	การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของสมาชิกรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของ สมาชิกรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539	86
3.1.2.1	ความเป็นมาของการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	86
3.1.2.2	หลักเกณฑ์การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	88
3.1.2.3	ปัญหาและอุปสรรค	90
3.2	การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	92
3.2.1	ความเป็นมาของการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	92
3.2.2	ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”	93
3.2.3	กระบวนการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง	97
3.2.3.1	หลักเกณฑ์การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	97
3.2.3.2	การดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	100
	ก. การตรวจสอบและเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนังสือ	100
	ข. การไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ	103
3.2.3.3	ปัญหาและอุปสรรค	105
4.	การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ต่างประเทศ	109
4.1	การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ประเทศอังกฤษ	109
4.1.1	ระบอบการปกครอง	109
4.1.2	ความเป็นมาของการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	113
4.1.3	หลักเกณฑ์การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	122
4.1.4	สภาพบังคับ	125

สารบัญ (ต่อ)

4.2	การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ประเทศสหรัฐอเมริกา	126
4.2.1	ระบอบการปกครอง	126
4.2.2	ความเป็นมาของการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	128
4.2.3	หลักเกณฑ์การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	132
4.2.4	สภาพบังคับ	135
4.3	การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ประเทศฝรั่งเศส	136
4.3.1	ระบอบการปกครอง	136
4.3.2	ความเป็นมาของการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	138
4.3.3	หลักเกณฑ์การแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือ	139
4.3.4	สภาพบังคับ	142
5.	วิเคราะห์เปรียบเทียบการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ในประเทศไทยกับต่างประเทศ	143
6.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	157
6.1	บทสรุป	157
6.2	ข้อเสนอแนะ	162
	รายการอ้างอิง	165
	ภาคผนวก	170
	ภาคผนวก ก.	171
	ภาคผนวก ข.	172
	ภาคผนวก ค.	181
	ภาคผนวก ง.	186
	ภาคผนวก จ.	192
	ประวัติผู้เขียน	201