



โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

การต่อต้านการทุจริต

ด้วยการตรวจสอบทรัพย์สิน

ผู้เขียน
อ้างอิง

นายเมธี ครองแก้ว กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์กระแสทรรศน์
วันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๖๖๙



กิจกรรมหนึ่งซึ่งสร้างความปวดเศียรเวียนเกล้าให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กังเมื่อตอนเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งก็คือ การต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่การเข้าและออกจากตำแหน่งดังกล่าว

ไม่แต่เพียงเท่านั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้นี้ ยังจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน ๓๐ วัน หลังจากพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา ๑ ปี (มาตรา ๓๓ แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒)

และหากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวทำงานหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น นักการเมืองคนหนึ่งอาจจะเป็นรองนายกรัฐมนตรี

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีกกระทรวงหนึ่ง และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯในเวลาเดียวกัน ก็ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งเหมือนกันนี้ ๓ ฉบับ ในแต่ละตำแหน่ง

และต้องทำอย่างนี้อีก ๓ ครั้ง หากมีเหตุต้องพ้นไปจากตำแหน่งในเวลาเดียวกัน (เช่น เมื่อสภาถูกยุบ) เป็นต้น

ทั้งหมดนี้ยังไม่ได้พูดถึงรายละเอียดต่างๆ ของทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งผู้ต้องยื่นบัญชีเหล่านี้จะต้องใส่เข้าไปในแบบฟอร์มซึ่งมีความยาว



เกือบ ๒๐ หน้า แล้วยังต้องหาเอกสารหลักฐาน มาประกอบเพื่อแสดงว่ามีอยู่จริงของทรัพย์สิน หรือหนี้สินอีกในทุกรายการที่สำคัญ

จึงไม่แปลกใจเลยว่าเราจะไต่ยืนยันเสียงบ่น จากบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอยู่เสมอ ๆ และอาจจะ พุดได้ด้วยซ้ำว่าการยื่นบัญชีฯ หรือเกินกำหนด ถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติในขณะที่การยื่นตรงเวลา เป็นกรณียกเว้น

อันที่จริง การยื่นบัญชีทรัพย์สินไม่ใช่มี เพียง ๓ ครั้งในช่วงการดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งทางกฎหมายบอกให้ต้องยื่น ยังมีอีก ๒ ครั้ง ที่ผู้ดำรงตำแหน่งอาจถูกบังคับ ให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและ หนี้สินเพิ่มเติมเป็นครั้งที่ ๔ และครั้งที่ ๕

ครั้งที่ ๔ คือการยื่น ภายใน ๓๐ วันภายหลังที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้ดำรงตำแหน่งมาครบ ๕ ปี ถึงแม้ว่าในกรณีนี้กฎหมาย (มาตรา ๔๒) จะ บอกว่าให้แจ้งเฉพาะรายการที่เปลี่ยนแปลง ไปจากที่ได้ยื่นไว้เดิม ภาระงานก็ยังหนักอยู่ดี

และครั้งที่ ๕ คือ การต้องยื่นหาก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาใน กรณีร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าจำเป็นต้อง ตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อ ประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็จะให้ยื่น บัญชีเพิ่มเติมได้โดยให้เวลาอย่างน้อย ๓๐ วันแต่ ไม่เกิน ๖๐ วัน (มาตรา ๗๙)

คงไม่มีใครปฏิเสธว่าการเข้มงวดกับ การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ เป็นจริงและครบถ้วนเป็นวิธีการหนึ่งที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ



ทรัพย์สินของ ป.ป.ช. จะนำมาใช้เพื่อปราบปราม ป้องปราม และป้องกันการทุจริตได้

ในอดีต ป.ป.ช. ก็สามารถจับผิดนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งบัญชีฯ เป็นเท็จ หรือปกปิดรายการที่ควรแจ้งได้แล้วหลายครั้ง แต่แต่ละครั้งที่จับได้ก็จะเป็นข่าวซึ่งมีผลทั้ง ในทางปราบปรามและป้องปรามการกระทำ ในทำนองเดียวกันไปในตัวซึ่งถือว่าเป็นเรื่องดี

แต่ปัญหาก็คือว่าเราพอใจกับระบบ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ใช้อยู่ ในปัจจุบันแล้วหรือยัง?

เท่าที่เราได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น ผู้เขียน คิดว่าเราคงต้องมีเรื่องที่เราจะ ต้องแก้ไขปรับปรุงแน่นอน เพื่อให้การยื่นและการตรวจสอบ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของเราเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือบรรลุถึงเป้าประสงค์ ได้สูงที่สุดโดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุด

ข้อเสนอการแก้ไขปรับปรุงระบบการยื่น และตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อาจแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ

ระดับแรกเป็นการแก้ไขปรับปรุงระบบ ที่มีอยู่แล้วหรือทำอยู่แล้ว และระดับที่สองคือ การเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไปใช้ระบบใหม่

ในระดับแรกเกี่ยวกับการพัฒนาปรับปรุง ระบบเดิมให้ดีขึ้นน่าจะรวมถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) เราต้องนำระบบไอที (IT) มาใช้ในการ ยื่นและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้เร็วที่สุด เราต้องออกแบบแบบฟอร์มแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นแบบฟอร์ม ทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Template) ที่ ผู้ยื่นสามารถกรอกข้อความอิเล็กทรอนิกส์ลงไป



ได้เลย ซึ่งนอกจากจะประหยัดเวลาและตรวจสอบง่ายแล้วยังผิดพลาดน้อยด้วย ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้จะทำให้ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงข้ามเวลาได้ง่ายและแม่นยำกว่าทำด้วยมือ

(ข) ในเมื่อระบบสามารถตรวจสอบข้ามรายการ (cross-check) กันได้อย่างง่ายดาย จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบัญชีในทุกตำแหน่งอีกต่อไป ผู้ยื่นบัญชีหนึ่งคนสามารถยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพียงบัญชีเดียวโดยในบัญชีนั้นจะมีข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งต่าง ๆ ที่ผู้นั้นทำอยู่อย่างครบถ้วน และหากจำเป็นที่ต้องแสดงว่าทรัพย์สินหรือรายได้ส่วนใดมาจากตำแหน่งใดก็สามารถแสดงแยกแยะให้ดูได้โดยระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นี้ ความประหยัดทั้งเวลาและทรัพยากรก็จะเกิดขึ้นทั้งฝ่ายผู้ยื่นและฝ่ายผู้ตรวจสอบ

(ค) การยื่นบัญชีระหว่างที่ผู้ยื่นเข้าสู่ตำแหน่ง ขณะดำรงอยู่ในตำแหน่ง และทันทีที่พ้นตำแหน่งน่าจะเพียงพอสำหรับภาวการณ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

การบังคับให้ต้องยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้ว ๑ ปี เป็นการสร้างภาระให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพ้นตำแหน่งโดยการเกษียณ ซึ่งผู้ยื่นอาจไม่คุ้นเคยกับการต้องทำรายการเองและการหลงลืมเวลาที่จะต้องยื่น

โดยหลักทั่วไปแล้วการทุจริตในขณะดำรงตำแหน่ง หากมี น่าจะง่ายกว่าเมื่อเทียบกับการพ้นตำแหน่งไปแล้ว และในบางกรณีหากมีข้อสงสัยในการร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายก็เปิดช่องให้เราตรวจสอบได้อยู่แล้วภายใน ๒ ปีนับแต่

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นตำแหน่งไป (มาตรา ๗๕)

(ง) ควรจะมีการแยกให้เห็นชัดเจนระหว่าง “รายได้” (Income) และ “ทรัพย์สิน” (Wealth or assets) ของผู้ยื่นบัญชีในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ทรัพย์สินเป็นฐาน (stock) ที่ก่อให้เกิดกระแส (flow) ในรูปของรายได้ ผู้ยื่นบางคนอาจมีรายได้สูงแต่ทรัพย์สินน้อยซึ่งพฤติกรรมการทำงานในตำแหน่งหน้าที่อาจจะแตกต่างจากผู้ยื่นซึ่งมีรายได้น้อยแต่ทรัพย์สินมาก

การแยกองค์ประกอบของสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ยื่นจะทำให้เราเข้าใจการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้ดีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวางมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

ในระดับที่สองนั้น ผู้เขียนอยากจะตั้งข้อสังเกตว่าหากเราเห็นความสำคัญของการป้องกันการทุจริตมากกว่าการตรวจจับหรือตามจับการทุจริต เราควรหาทางหรือมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางที่จะกระทำความผิดดีกว่าที่จะให้ทำผิดแล้วค่อยไปตามจับผิด

ในส่วนของที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ระบบที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นแล้ว (past activities) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะสำคัญน้อยกว่าการป้องกันหรือป้องปรามกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (future activities)

หากเป็นเช่นนั้นข้อเสนอใหม่คือ การหาทางที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจะมีพฤติกรรมนอกกรอบนอกรอยในการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ยากขึ้น โดยการติดตามตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของเจ้าหน้าที่





ของรัฐดังกล่าวตั้งแต่วันแรกที่เข้ารับตำแหน่ง จนวันสุดท้ายที่พ้นตำแหน่ง

วิธีการดำเนินการในมาตรการใหม่นี้ ทำได้ไม่ยากเพราะเราสามารถจะขอข้อมูลธุรกรรมทางการเงินในระบบทางการเงินจากสถาบันการเงินทุกประเภทได้อยู่แล้ว ประเด็นสำคัญคือ หากจะใช้การตรวจสอบระบบนี้จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินว่าท่านเป็นบุคคลสาธารณะในกระบวนการตรวจสอบของ ป.ป.ช.

เพราะฉะนั้นธุรกรรมทางการเงินของท่านระหว่างอยู่ในตำแหน่งหน้าที่จะถูกตรวจสอบโดยอัตโนมัติ ส่วนการทำธุรกรรมทางการเงินนอกระบบทางการเงิน (Informal transactions) นั้น หากเกินจำนวนที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจะกำหนดขึ้นไว้ (เช่น ให้หรือโอนทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์ที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๑ แสนบาทขึ้นไป) ผู้ยื่นจะต้องแจ้งและ/หรือบันทึกธุรกรรมดังกล่าวให้ ป.ป.ช. ทราบทุกครั้ง หากไม่ทำก็ต้องถือว่าจงใจปกปิดข้อมูลที่ต้องแจ้งให้ทราบ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช.

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีได้หมายความว่าเราจะละเลยหรือให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบทรัพย์สินในระดับที่หนึ่งน้อยลง หากแต่เราจะ

เพิ่มมาตรการการติดตามและตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินทั้งในระบบและนอกระบบให้อยู่ในลำดับแรกโดยเชื่อว่าเมื่อทำได้จะทำให้การทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงลดลงได้

เราจะเพิ่มมาตรการการติดตามและตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินทั้งในระบบและนอกระบบให้อยู่ในลำดับแรก



โดยสรุปแล้ว หากเราพัฒนาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ทั้งสองระดับ ก็เชื่อได้ว่าเราสามารถปฏิบัติหน้าที่ของเราในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น **๑**