

**การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต: ศึกษากรณีทรัพย์สินจากการยืม**

**SUBMITTING AN ACCOUNT SHOWING PARTICULARS OF ASSETS AND
LIABILITIES IN ACCORDANCE WITH ORGANIC LAW ON ANTI-CORRUPTION:
A CASE STUDY OF PROPERTY OF LOAN**

ไฝ่กรุง เทียนดำ

Phaikrung Thiamdam

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: neddenthe_hero@hotmail.com

Graduate Student of Master of Laws Program in Public Law,

Faculty of Law, Thammasat University: neddenthe_hero@hotmail.com

Received : October 20, 2021

Revised : December 20, 2021

Accepted : December 23, 2021

บทคัดย่อ

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการต่อต้านการทุจริต กระบวนการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมีประกอบ 3 ส่วน คือ ส่วนผู้ยื่นบัญชี ส่วนผู้ตรวจสอบบัญชีและส่วนสุดท้ายคือ ตัวบัญชีที่ระบุทรัพย์สินและหนี้สิน¹ ส่วนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนี้เองที่ยังเป็นปัญหาจากอดีตจนถึงปัจจุบันว่าอะไรที่ควรระบุไว้บ้าง อันเป็นต้นเหตุแห่งการศึกษาครั้งนี้

ปัญหาที่พบคือ ทรัพย์สินที่ได้มาจากการยืมเป็นทรัพย์สินที่ต้องระบุไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือไม่ ปัญหาต่อมาคือบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ชัดเจน การพิจารณาดังกล่าวจะอาศัยหลักการทางแพ่ง บทบัญญัติของกฎหมายและความเห็นนักวิชาการ จากการศึกษาพบว่า การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องคำนึงถึงหลักการทางแพ่งและการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เจื่อนใจทางสังคมและวัฒนธรรมแล้ว เพื่อให้การตรวจสอบสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อธิบายได้ว่า

ทรัพย์สินที่ได้มาจากการยืมเป็นทรัพย์สินที่จะต้องยื่นแสดงในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพียงใด หลักสังหาริมทรัพย์ไม่มีสิทธิติดไปกับทรัพย์สิน (Mobilis non habent sequelam) ประกอบแนวคิด Ihering ทำให้

¹ World Bank, 'Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations' (PDF 2013, 251) <<https://www.worldcat.org/title/income-and-asset-disclosure-case-study-illustrations/oclc/843538155>>

สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2563.

ผู้ครอบครองอาจใช้สิทธิได้เทียบเท่าหรือเสมือนผู้มีกรรมสิทธิ์ แม้ผู้ยืมจะไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่สามารถอุทธรณ์ขึ้นชั้นจนถึงความเป็นเจ้าของได้² ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 จึงถือทรัพย์สินที่ได้จากการยืมเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินได้ทางหนึ่ง กรณียืมใช้สิ่งเปลืองทรัพย์สินตกเป็นกรรมสิทธิ์กับผู้ยืมจึงเป็นทรัพย์สิน

หนี้สิน เมื่อพิจารณาหลักสัญญายืมแล้ว ผู้ยืมมีภาระผูกพันจะต้องใช้หนี้อันเกิดจากสัญญาเป็นหนี้สินทั้งการยืมใช้คงรูปและการยืมใช้สิ้นเปลืองที่อาจยื่นแสดงไว้ในบัญชีได้ทางหนึ่ง

คำว่าทรัพย์สินอื่นและหนี้สินอื่นในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ขาดลักษณะบทกวาด (Sweeping Clause) ทำให้ทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้จากการยืมไม่สามารถระบุไว้ในบัญชีได้รวมทั้งความลักลั่นการจำกัดการตรวจสอบที่ควรแก้ไขกฎหมาย

คำสำคัญ

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน, สิทธิตามสัญญายืม, บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ABSTRACT

Filing assets and liabilities is one important measure against corruption. The process of filing an account of assets and liabilities consists of three parts: the primary submitter, secondary auditor, and finally an account identifying assets and liabilities. This asset and liability account remains an ongoing problem through time in terms of what should be stated in it. Therefore, the problem of acquiring property by loan was studied, to determine if it is an asset that must be listed in an asset and liability account. based on civil principles Provisions of Law and Academic Opinion.

Results were that efficiency of the asset and liability account filing must be considered in the context of anti-corruption policies and social and cultural conditions of each nation. In determining asset and liability filing, an issue often to be considered is to ensure that objectives set address how much property acquired by borrowing must be filed in the assets and liabilities account. Movable securities do not have rights attached to the property, so possessors may exercise the same rights as owners. Borrowers, even without ownership, may be assumed to be owners according to Section 1367 of the Thailand Civil and Commercial Code (TCCC), stating that property obtained from borrowing is beneficial in a unidirectional sense. Borrowing for wasted property is vested with the borrower, so it is an asset.

² สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, 'ข้อความคิดว่าด้วยการครอบครองตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 54.

In terms of liabilities, when considering borrowing contract principles, borrowers are obligated to include debt arising from the contract among total liabilities that may be filed in the account in another way direction.

Asset and liability accounts, asset items, and liabilities item lack an over-arching clause, resulting in liabilities derived from borrowing being unable to be listed in accounts. In terms of personal property rights of individuals submitting a property account, the purpose of filing a property account must be to prevent and suppress corruption and conflicts of interest while creating transparency. Interpretation of property acquired by borrowing must include assets or liabilities potentially listed in asset and liability accounts, thereby remaining within the scope of the law in accordance with principles and objectives excluding individual rights in property rights. including the inconsistency of limiting inspections. There should be an amendment of law.

Keywords

Submitting an Account Showing Particulars of Assets and Liabilities, right of loan, Particular of Assets and Liabilities

1. บทนำ

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต³ สำหรับประเทศไทยปรากฏครั้งแรกตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2518 หลังจากนั้นได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเสมอ เป็นต้นว่าการศึกษาข้อมูล⁴ การศึกษากระบวนการ⁵ การศึกษารณคดีตัวอย่างที่เกิดขึ้น⁶ รวมไปถึงความเหมาะสมกับการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน⁷ ถึงประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563 ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังคงพบปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังเช่นประเด็นในการศึกษาครั้งนี้ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นว่านั้นระบุทรัพย์สิน 9 รายการและหนี้สิน 4 รายการดังนี้

“1) เงินสด ตั้งแต่สามแสนบาทขึ้นไป

2) เงินฝาก หมายถึง เงินฝากในสถานบันการเงิน รวมถึง สลากออมสิน บัตรเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน

3) เงินลงทุน หมายถึง เงินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาลและที่รัฐบาลค้ำประกัน หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต หลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น

4) เงินให้กู้ยืม หมายถึง เงินที่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นกู้ยืม

5) ที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย

6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง หมายถึง บ้านอาศัยและสิ่งปลูกสร้างอื่น เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮาส์ ห้องชุด ตึกแถว เรือนแถว โกดังเก็บของ เรือนแพแถว แพหรือเรือ ซึ่งจอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำ เป็นต้น

7) ยานพาหนะ หมายถึง ยานพาหนะต่าง ๆ เช่น รถจักรยานยนต์ รถยนต์ รถบรรทุก รถเพื่อใช้งานทางการเกษตร เรือยนต์ เครื่องบินส่วนบุคคล เป็นต้น

8) สิทธิและสัมปทาน หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ หรือทรัพยากรธรรมชาติ จนถึงสิทธิที่รัฐ หรือเอกชนรับรอง และสามารถคำนวณ

³ OECD, *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia* (PDF, OECD Publishing 2011) 12.

⁴ ตัวอย่าง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ‘การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน’ (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ทนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กันยายน 2560).

⁵ ตัวอย่าง วรวิทย์ สุขบุญ, ‘คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบทรัพย์สินแบบภาพนิ่ง (NACC and End-of-Period Asset Investigation)’ (2558) วารสารวิชาการ ป.ป.ช. 24.

⁶ ตัวอย่าง วชิร สงบพันธ์, ‘การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (เฉพาะกรณีกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ)’ (รายงานส่วนบุคคล ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552).

⁷ ตัวอย่าง กัญญารัตน์ นิลพันธ์, ‘ยกเลิกโทษจำคุก: ศึกษากรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).

เป็นตัวเงินได้ เช่น สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม ศิลปกรรม สิทธิตามสัญญาสัมปทานต่าง ๆ สิทธิการเช่าที่ดิน สิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิของทางราชการ สิทธิสมาชิกสนามกอล์ฟ ประกันชีวิต กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การจ้างปลูกสร้างโรงเรียน สัญญาจองซื้อบ้านหรือห้องชุด เป็นต้น

9) ทรัพย์สินอื่น หมายถึง ทรัพย์สินอื่นของผู้อื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่ละราย นอกจากที่ระบุในรายการที่ 1 - 8 โดยแยกประเภททรัพย์สินอื่น ดังนี้ มีมูลค่ารวมกันของทรัพย์สินตั้งแต่ 200,000 บาท (สองแสนบาท) ขึ้นไป ได้แก่ อัญมณี ทองคำ อาวุธปืน นาฬิกา งานศิลปะ โบราณวัตถุ พระเครื่อง พระบูชา และทรัพย์สินอื่นนอกจากนั้น ที่มีมูลค่าต่อชิ้นตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป”⁸

รายการหนี้สิน 4 รายการ

“1) เงินเบิกเกินบัญชี หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร หนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภท รวมกันตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไปด้วย

2) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น หมายถึง เงินกู้ทุกประเภทจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่นที่ค้างชำระ

3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือที่มีไต่ถามธนาคารและสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น รวมถึงหนี้สินจากการเช่าซื้อ ยานพาหนะด้วย

4) หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในรายการที่ 1 - 3 เช่น หนี้สินจากการกู้ยืม โดยมิได้ทำสัญญา หนี้สินตามคำพิพากษา เป็นต้น”⁹

การตีความทรัพย์สิน 9 รายการและหนี้สิน 4 รายการในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช ว่ารายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่รวมทรัพย์สินจากการยืม ปัญหาบางประการที่พบเป็นต้นว่าทรัพย์สินที่ได้มาจากการยืม เมื่อไม่ต้องแสดงไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและไม่เป็นความผิดฐานจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือความผิดที่เกี่ยวข้องอื่น¹⁰ ลักษณะเช่นนี้คือการสร้างโอกาสการทุจริตจากทรัพย์สินที่ยืมได้ และหากพิจารณาอย่างตื้ออีกครั้ง รายการหนี้สิน “รายการที่ 4 หนี้สินอื่น” ถ้อยคำจากบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใกล้เคียงที่จะสามารถระบุทรัพย์สินจากการยืมไว้ได้ แต่เหตุผลตามมติ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. อธิบายว่าตามบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่กำหนดไว้นั้น ไม่ได้หมายรวมถึงหนี้จากการยืมด้วย¹¹ จึงเป็นปัญหาว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินควรจะต้องเลือกให้เหตุผลตีความไปในทิศทางใด จึงจะถูกต้องตามหลักการและสามารถถือปฏิบัติ

⁸ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563.

⁹ เพิ่งอ้าง.

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ ปช 0015/0707 ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2563, เรื่องการแจ้งผลการพิจารณา <<https://www.itax.in.th/media/ปช-ชี้แจงยืมนาฬิกาเพ็/>> สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2563.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., ‘คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งข้อมูลนาฬิกา 22 เรือน ให้กรมศุลกากร ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่’ (สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 27 ธันวาคม 2561) <<https://www.nacc.go.th/category/20180831184638361/list?>> สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2563.

ความเห็นของนักวิชาการและผู้มีความรู้ทั้งหลายได้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. บ้างก็เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาด้านการตรวจสอบข้อเท็จจริง¹² บ้างก็ให้ความเห็นว่ากรณีนี้เป็นปัญหาความอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.¹³ อย่างไรก็ตามก็มีความเห็นหนึ่งที่เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวอธิบายได้ด้วยหลักกฎหมายรวมทั้งการหาทางออกหรือแก้ปัญหาด้วยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องประกอบกับเหตุผลที่เหมาะสม¹⁴ ซึ่งผู้เขียนเองก็เห็นไปในทิศทางที่ว่าเป็นปัญหาการตีความกฎหมาย จึงได้ศึกษาปัญหาดังกล่าวในหัวข้อ “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: ศึกษากรณีทรัพย์สินจากการยืม”

การศึกษาและนำเสนอปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมุ่งจะศึกษาการยืมในลักษณะที่มีผลกระทบต่อทรัพย์สินในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และจะนำเสนอแบ่งเป็น 3 หัวข้อ คือ หัวข้อที่ 2.ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หัวข้อที่ 3.ปัญหาและการวิเคราะห์ และหัวข้อที่ 4.บทสรุป ดังนี้

2.ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ก่อนจะวินิจฉัยประเด็นปัญหาจำเป็นต้องทำความเข้าใจหลักพื้นฐานของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเสียก่อน ผู้เขียนจะเริ่มอธิบายตามหัวข้อ 2.1 การกำหนดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามสัญญาฉบับนี้

2.1 การกำหนดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development) หรือ OECD ได้มีการศึกษาเรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในหลายประเทศ รวมทั้งธนาคารโลก (World Bank) สนับสนุนให้มีการใช้บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาจพิจารณาจาก “ประโยชน์ (benefit)” และ/หรือพิจารณาจาก “รายได้ (income) และ/หรือรวมทั้งทรัพย์สิน (assets)” โดยการกำหนดให้ต้องเปิดเผยฐานะทางการเงิน ประโยชน์ที่ได้รับรายได้และ/หรือทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) และสร้างความโปร่งใส สำหรับการ

¹² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ‘เกี่ยวกับหนังสือที่ ปช. 0015/0707 ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ’ (Facebook, 1 มิถุนายน 2563) <<https://www.facebook.com/photo/?fbid=3193161260727790&set=a.271670256210253>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2563.

¹³ ปิยบุตร แสงกนกกุล, ‘หนังสือที่ ปช. 0015/0707ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ’ (Facebook, 30 พฤษภาคม 2563) <<https://www.facebook.com/PiyabutrOfficial/photos/a.2260340760916461/2716404058643460>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2563.

¹⁴ อานนท์ มาเฝ้า, ‘การตีความของ ปปช. ที่ผิดปกติ.’ (Facebook, 30 พฤษภาคม 2563) <<https://www.facebook.com/arnon.mamout/posts/10219831809977383>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2563.

ใช้อำนาจรัฐ¹⁵ สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption) มาตรา 5¹⁶

2.1.1 การกำหนดทรัพย์สินและหนี้สินตามชนิดทรัพย์สิน

การกำหนดทรัพย์สินและหนี้สินตามชนิดของทรัพย์สินนั้น เป็นวิธีการกำหนดบัญชีโดยทั่วไป จากการศึกษาของ OECD แบ่งได้เป็นชนิดทรัพย์สิน 5 รายการ¹⁷ ดังนี้

2.1.1.1 รายได้ (Income)

เหตุผลความจำเป็นสำหรับการกำหนดให้ต้องเปิดเผยรายได้นั้นไม่เพียงแต่จะตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงทางบัญชีเท่านั้น ยังรวมไปถึงว่าข้อมูลรายได้นั้นจะนำไปสู่การติดต่อหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับบุคคลที่สาม และเป็นการพิจารณารายได้จากตำแหน่งหน้าที่ราชการกับรายได้จากแหล่งรายได้อื่นว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และจะมีผลหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่จะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ รวมทั้งเมื่อมีการเปิดเผยรายได้แล้วแหล่งที่มาของรายได้อาจมีแหล่งที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ด้วย เพื่อเป็นการตรวจสอบในตัว¹⁸

2.1.1.2 ทรัพย์สิน (Assets)

การเปิดเผยทรัพย์สินนั้นมีวัตถุประสงค์ในลักษณะเช่นเดียวกันกับการเปิดเผยรายได้ รวมไปถึงแสดงให้เห็นถึงความสนใจหรือรสนิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่ง¹⁹ แสดงความสัมพันธ์ซึ่งอาจมีผลต่อการตัดสินใจหรือจุดยืนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้อำนาจในตำแหน่งโดยที่ทรัพย์สินมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอาจ

¹⁵ OECD (เชิงอรรถ 3) 27.

¹⁶ Article 5. Preventive anti-corruption policies and practices of United Nations Convention against Corruption

“Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.

Each State Party shall endeavour to establish and promote effective practices aimed at the prevention of corruption.

Each State Party shall endeavour to periodically evaluate relevant legal instruments and administrative measures with a view to determining their adequacy to prevent and fight corruption.

States Parties shall, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of their legal system, collaborate with each other and with relevant international and regional organizations in promoting and developing the measures referred to in this article. That collaboration may include participation in international programmes and projects aimed at the prevention of corruption.”

¹⁷ OECD (เชิงอรรถ 3) 62.

¹⁸ เฟิงอ้าง 63.

¹⁹ เฟิงอ้าง 64.

ก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบกฎหมายหรือในทางที่ผิดได้ รวมทั้งเป็นการตรวจสอบความมั่งคั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงฐานะทางเศรษฐกิจความสัมพันธ์กับระหว่างรายได้กับทรัพย์สินจะนำไปสู่การอธิบายพฤติกรรมที่อาจเสี่ยงต่อการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่

2.1.1.3 ของขวัญ (Gifts)

ของขวัญถือเป็นรายได้的一种方式ในรายการทรัพย์สิน แต่เป็นรายการที่มีลักษณะพิเศษอาจก่อให้เกิดลักษณะที่ทับซ้อนกันของผลประโยชน์ จึงต้องระบุในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากและจากการศึกษาของ OECD การให้ของขวัญส่วนใหญ่ไม่เป็นทางการหรือให้ในทางส่วนตัว ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่ควบคุมได้ยาก เนื่องจากการให้แบบส่วนตัวนี้ไม่ก่อให้เกิดสัญญา ทั้งไม่ถูกตรวจสอบจากระบบภาษี²⁰ กรณีการให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นสถานการณ์ที่ควรอยู่ในความรับรู้ของรัฐ ดังนั้น การได้รับของขวัญจึงต้องมีการยื่นในบัญชีทรัพย์สินด้วย หรือแสดงของขวัญที่ได้รับในวาระอื่น

2.1.1.4 รายจ่าย (expenses)

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน บางประเทศเช่นประเทศไทย ใช้ชื่อระบบนี้ว่าการยื่นบัญชีทรัพย์สิน อาจทำให้เข้าใจได้ว่า เพียงแต่รับรู้ในส่วนทรัพย์สินหรือความมั่งคั่งเท่านั้นก็เพียงพอ แต่ที่จริงแล้วเมื่อมีทรัพย์สินก็ย่อมมีหนี้สินหรือรายจ่าย ข้อนี้เองเป็นข้อบังคับที่สำคัญต่อการมีรายได้ เมื่อรายได้มาก รายจ่ายหรือหนี้สินมีอย่างไรคงไม่ใช่เรื่องที่สำคัญ แต่หากมีรายจ่ายหรือหนี้สินมาก เงินที่จะต้องจ่ายมาก แต่รายได้ไม่สมดุลกับรายจ่ายอาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ซึ่งอาจเป็นแรงจูงใจสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ซึ่งรวมถึงการทุจริตต่อหน้าที่ด้วย²¹

2.1.1.5 ประโยชน์อย่างอื่นทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (Pecuniary and Non-Pecuniary Interests)

ประโยชน์อย่างอื่นที่เป็นตัวเงินนั้นมีความหมายรวมอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดเอาไว้ในรายได้ เช่น ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะระหว่างดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนหรือหลังการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออาชีพเสริมอื่น ซึ่งอาจจะบูรรายได้เอาไว้ในรายการบัญชีทรัพย์สินส่วนรายได้แล้ว ค่าตอบแทนที่ได้รับนอกจากการจ้างงานลักษณะอาชีพหรือธุรกิจภายนอกตำแหน่งหน้าที่ เงินค่าประกัน สัญญาการจ้างงาน สัญญาว่าจะมีรายได้ในอนาคต ประกันภัย เงินบำนาญ²² ยกตัวอย่างเช่น ผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิก หรือตำแหน่งที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน คณะกรรมการพรรคการเมือง มูลนิธิ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดรายการที่จะต้องระบุไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แม้ว่าจะมีตัวอย่างจากการศึกษาของ OECD แต่อย่างไรก็ตามบัญชีที่ถูกกำหนดขึ้น จะเป็นไปตามบริบทของแต่ละประเทศและนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สหรัฐอเมริกาที่มุ่งให้เปิดเผยแหล่งที่มาของ

²⁰ เฟิงอ้าง.

²¹ เฟิงอ้าง.

²² เฟิงอ้าง 65.

รายรับเป็นหลักโดยพิจารณาจากบัญชีทรัพย์สินที่เผยแพร่และรายการที่ต้องแสดง²³ เป็นต้น นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชนในประเทศนั้น ๆ รวมทั้งเป็นการเพิ่มต้นทุนหรือเพิ่มความเสี่ยงของการทุจริต จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเป็นรูปแบบในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีอยู่ตามสมควร สิ่งที่ควรระบุให้ยื่นควรจะมีมุ่งแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตและสร้างความโปร่งใสเป็นหลัก ดังนั้นความชัดเจนของวัตถุประสงค์ที่ว่าจะตรวจสอบอะไร ค้นหาสิ่งใด การตรวจสอบความเคลื่อนไหวของทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นหรือความสัมพันธ์ต่อบุคคลที่สาม จึงเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการศึกษาครั้งนี้มันเกี่ยวกับนิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” และนิยามคำว่า “หนี้สิน” ทรัพย์สินที่ได้จากการยึดอยู่ในนิยามคำว่าทรัพย์สินรวมไว้ในคำนิยามคำว่าทรัพย์สินและหนี้สินหากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อความชัดเจน

2.1.2 การกำหนดประโยชน์ในลักษณะอื่นนอกจากการกำหนดตามชนิดของทรัพย์สิน

กฎหมายหนึ่งมักจะมีบทบัญญัติที่เป็นการเผื่อเอาไว้ บทบัญญัติที่เลือกอิสระหรือเรียกว่า บทกวาด (Sweeping Clause) บทบัญญัติในลักษณะนี้จะสร้างความไม่ชัดเจนให้กับกฎหมาย (Certainty) ลักษณะไม่ชัดเจนคือเผื่อกรณีที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ที่การกำหนดกฎหมายในอดีตไม่สามารถใช้บังคับได้หรือไม่คาดคิด บทกวาดบ้างก็ทำหน้าที่เป็นการยกเลิกกฎหมายบทบัญญัติลักษณะนี้ มักใช้ถ้อยคำเปิดกว้าง เช่น “..บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ขัดหรือแย้งกับ..” “...อื่นใด..” “...ต่าง ๆ” เป็นต้น²⁴

บทกวาดที่ปรากฏอยู่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการทรัพย์สินรายการที่ 9 ใช้คำว่า “ทรัพย์สินอื่น” และรายการหนี้สินรายการที่ 4 ใช้คำว่า “หนี้สินอื่น” แม้ว่าบทกวาดนี้จะทำให้กฎหมายขาดความแน่นอนชัดเจนที่ใช้ในการกระทำทางปกครองและกฎหมายตามหลักการนิติรัฐ²⁵ ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักกฎหมายมหาชนเมื่อใช้บทกวาดจะเป็นการลดความชัดเจนแห่งกฎหมาย กระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) แต่อย่างไรก็ดี การใช้บทกวาดยังคงมีเพื่อลดความยาวของบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สามารถเข้าใจและบังคับใช้ได้เป็นการทั่วไปได้ง่าย ยกตัวอย่างการใช้ข้อยกเว้นขบเขต เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297 (3) บทบัญญัติให้ต้องรับโทษหนักขึ้นจากความผิดฐานทำร้ายร่างกายจึงเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส “อวัยวะอื่นใด..”²⁶ ได้อธิบายถ้อยคำลักษณะนี้²⁷ การใช้การตีความนั้นต้องเป็นไปตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติคือ อวัยวะอื่นใดที่ต้องรับโทษหนักขึ้นนั้น หมายถึง อวัยวะส่วนสำคัญเช่นเดียวกับการเสียแขน ขา มือ เท้า นิ้ว ถ้อยคำหน้านั้น ดังนั้น แขน ขา มือ เท้า นิ้ว จึงเป็นเพียงตัวอย่างยังมีกรณีอื่นที่อาจต้องรับโทษได้อีก

²³ พิชวรรณ นุชประยูร, ‘การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน’ (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2560) 103-107.

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย’ (2563) <[tps://www.krisdika.go.th/data/wcmdata/2563/Legislative-Drafting-Guideline.pdf](https://www.krisdika.go.th/data/wcmdata/2563/Legislative-Drafting-Guideline.pdf)> สืบค้นเมื่อ 31 ธันวาคม 2563.

²⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน 2549) 35.

²⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297 (3).

²⁷ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 631/2509 (ประชุมใหญ่), 467/2508, 749/2515.

สรุปได้ว่า การกำหนดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะกำหนดสิ่งใด เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความต้องการในการตรวจสอบขององค์กรตรวจสอบ ไม่จำกัดรูปแบบ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามสัญญาเช่า

สัญญาเช่าในระบบกฎหมายไทย ซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่นเดียวกับฝรั่งเศส เยอรมนี สัญญาเช่านี้มีลักษณะเป็นทรัพย์สินสัญญา หรือ real contract คือสัญญาที่ผูกติดเกี่ยวพันกับทรัพย์สินกับความ เป็นอยู่ของสัญญา²⁸

สัญญาเช่าแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ สัญญาเช่าใช้สอย (Prêt de consommation) และสัญญาเช่าใช้คงรูป (Prêt à usage) หลักการที่ใช้แบ่งการเช่าทั้งสองประเภทนี้พิจารณาจากการได้ทรัพย์สินคืน²⁹ เช่น หากมีการเช่าทรัพย์สินไปแล้วจะต้องคืนทรัพย์สินอันเดียวกันนั้น สัญญาประเภทนี้จะเรียกว่าสัญญาเช่าใช้คงรูป แต่หากเป็นการเช่าทรัพย์สินแล้วจะต้องคืนทรัพย์สินอันอื่น แต่ลักษณะ ชนิด ประเภทเดียวกัน เรียกว่าสัญญาเช่าใช้สอย

2.2.1 สัญญาเช่าใช้คงรูป

มาตรา 640 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยบัญญัติเรื่องสัญญาเช่าใช้คงรูปเอาไว้ ลักษณะเป็นสัญญาให้เปล่า ก่อประโยชน์ต่อผู้เช่าฝ่ายเดียว³⁰ ไม่มีค่าตอบแทน ลักษณะสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา อาจารย์วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวยยะ ผู้พิพากษาและผู้บรรยายวิชาเอกเทศสัญญาที่รวมสัญญาเช่าเอาไว้อย่างละเอียด สิทธิในการเช่าใช้คงรูป (Right to loan of use) หน้าที่ในการเช่าใช้คงรูป (Duty to loan of use) สำหรับผู้เช่านั้น ผู้เขียนขออธิบายโดยอาศัยคำบรรยายของท่านพร้อมทั้งเอกสารประกอบดังนี้

สิทธิในการเช่าใช้คงรูป คือ การได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่า แม้ผู้เช่าจะไม่มีกรรมสิทธิ์ สิ่งนี้ถือได้ว่าเป็นสิทธิอย่างเดียวในสัญญาเช่า³¹ เว้นแต่สถานการณ์ที่ผู้เช่าใช้อำนาจเหนือทรัพย์สินในทางความเป็นจริง อาศัยช่วงที่สังหาริมทรัพย์ไม่มีสิทธิติดติดไปกับทรัพย์สิน ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อ 2.2.3 สิทธิในทรัพย์สินที่เช่า

หน้าที่ในการเช่าใช้คงรูป (Duty to loan of use) สำหรับผู้เช่า มีหน้าที่ด้วยกัน 5 ประการ คือ จ่าย ใช้ สงวน คืนและบำรุงตามบริบทกฎหมาย³² ดังนี้

จ่าย คือหน้าที่สำหรับผู้เช่าในการออกค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียม ค่าส่งมอบ ค่าส่งคืนซึ่งเป็นหน้าที่³³

²⁸ ไผทชิต เอกจริยกร, *คำอธิบายยืม ผูกทรัพย์สิน* (พิมพ์ครั้งที่ 17, วิญญูชน 2562) 13.

²⁹ เฟิงอ้าง.

³⁰ เฟิงอ้าง.

³¹ เฟิงอ้าง.

³² วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวยยะ, 'เอกสารประกอบการบรรยายครั้งที่ 1 วิชาเช่า ค่าประกัน จำนอง จำน่า สมัยที่ 73 ปี 2563' <<http://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/index.php/thg/เกี่ยวกับการศึกษา/เอกสารประกอบการบรรยายภาคเรียนที่-1.html>> สืบค้นเมื่อ 29 กันยายน 2563.

³³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 642.

ใช้ คือหน้าที่สำหรับผู้ยืมในการใช้ทรัพย์สินที่ยืม ลักษณะเป็นการจำกัดการใช้ทรัพย์สินและสร้างความรับผิดชอบ เอาไปใช้การอย่างอื่นนอกจากการอันเป็นปกตินอกจากการอันปรากฏในสัญญา เอาไปให้บุคคลภายนอกใช้ เอาไว้นานกว่าที่ควรจะให้ไว้ เป็นต้น กรณีทั้งสามนี้ หากผู้ยืมไม่ปฏิบัติตามผู้ยืมจำต้องรับผิดชอบ แม้ความเสียหายจะเกิดจากเหตุสุดวิสัยก็ตามและให้สิทธิผู้ให้ยืมในการบอกเลิกสัญญาได้³⁴

สงวน คือหน้าที่ผู้ยืมในการสงวนรักษาทรัพย์สินที่ยืม การสงวนทรัพย์สินที่ยืมนี้หมายความว่าความรวมถึงการใช้สอยทรัพย์สินด้วยตนเองและใช้ทรัพย์สินอย่างปกติตามประเภทของทรัพย์สินที่ยืมนั้นด้วย การใช้ทรัพย์สินที่ยืมเมื่อไม่ใช่ของตน ก็ควรใช้ตามมาตรฐานอย่างวิญญูชน พึ่งรักษาทรัพย์สินของตน หลักวิญญูชนหมายถึงเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น หากเทียบกับกรณีคนธรรมดาทั่วไปแล้ว จะมีพฤติการณ์ในการดูแลทรัพย์สินเช่นเดียวกันหรือไม่ หากวิญญูชนไม่มีพฤติการณ์เช่นเดียวกัน ผลทางกฎหมายก็คือการให้สิทธิผู้ให้ยืมในการบอกเลิกสัญญาได้³⁵

คืน คือหน้าที่สำหรับผู้ยืมในการคืนทรัพย์สินเมื่อใช้สอยทรัพย์สินเสร็จ หากมีการกำหนดในสัญญาเอาไว้ ก็ต้องส่งคืนตามสัญญา³⁶ หน้าที่นี้พิจารณาได้จาก มาตรา 640 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ว่า “...คืน...เมื่อใช้สอยเสร็จแล้ว”

บำรุง คือหน้าที่อย่างสุดท้ายตามสัญญา ยืม ค่าใช้จ่ายอันเป็นปกติแก่การบำรุงรักษา ผู้ยืมต้องเป็นผู้เสีย กล่าวคือ ผู้ยืมจ่ายเพื่อการบำรุงรักษาทรัพย์สินตามปกติ³⁷ หากไม่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น

2.2.2 สัญญา ยืมใช้สอยเปลี่ยน

สัญญา ยืมใช้สอยเปลี่ยนบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 650 สิทธิและหน้าที่ตามสัญญาอธิบายได้ดังนี้

สิทธิในการยืมใช้สอยเปลี่ยน (Right to loan of consumption) สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินหรือเงินที่ยืม ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ เมื่อพิจารณาลักษณะของสัญญา ยืมใช้สอยเปลี่ยนแล้ว เมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สินแล้ว กรรมสิทธิ์โอนไปยังผู้ยืม วัตถุประสงค์ของสัญญาคือทรัพย์สินประเภททรัพย์สินที่ใช้ไปแล้วสิ้นไป หมายความว่ารวมทั้งกรณีการยืมเงินที่การใช้เงินมีผลให้เงินที่ส่งไป เมื่อกรรมสิทธิ์เป็นของผู้ยืมเจ้าของกรรมสิทธิ์จึงสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นได้ บาบเคราะห์หรือภัยพิบัติอันเกิดกับตัวทรัพย์สินที่ยืมไม่ส่งผลต่อการคืนทรัพย์สินลักษณะของสัญญา³⁸ และเป็นสัญญาฝ่ายเดียว³⁹

³⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 645.

³⁵ เฟิงอ้าง.

³⁶ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 338/2479.

³⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 647.

³⁸ ศุภทิยะ สุภาภคเสน, ‘สัญญา ยืม: ศึกษาในเชิงทฤษฎี’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542) 24-33.

³⁹ เฟิงอ้าง 9.

หน้าที่ในการยืมใช้สลับเปลือง (Duty to loan of consumption) หน้าที่ในกรณีผู้ยืมนี้ มีด้วยกัน 2 กรณี คือ จ่าย และ คืน⁴⁰ ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย แม้ไม่มีหน้าที่อื่นเหนือทรัพย์สิน เพราะเหตุตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ยืม มีแต่เพียงหน้าที่ซึ่งเป็นหนี้ตามสัญญาที่เกิดมาพร้อมกับการส่งมอบทรัพย์สินที่ยืมหรือเมื่อเกิดสัญญาขึ้น

จ่าย คือ หน้าที่เมื่อมีค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าเช่าธรรมเนียม ค่าส่งมอบและค่าส่งคืน⁴¹

คืน คือ หน้าที่สำหรับผู้ยืมที่สำคัญที่สุด การคืนทรัพย์สินพร้อมค่าตอบแทนให้แก่ผู้ให้ยืมตามระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ดังบัญญัติไว้ใน⁴²

2.2.3 สิทธิในทรัพย์สินที่ยืม

ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิครอบครองมีคำกล่าวที่ว่า “สังหาริมทรัพย์ไม่มีสิทธิติดติดไปกับทรัพย์ (Mobilia non habent sequelam)”⁴³ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับสิทธิในการยืมทรัพย์สินตามสัญญา ยืม อธิบายได้ว่าการยืมมีผลทางกฎหมายทำให้ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง บางกรณีการครอบครองจะมีสิทธิยิ่งกว่าผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะสังหาริมทรัพย์บทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยมีหลายมาตรา เช่น เรื่องการเรียกร้องกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์มาตรา 1303 เรื่องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์มาตรา 1318 เรื่องทรัพย์สินหาย มาตรา 1325 และเรื่องข้อสันนิษฐานสิทธิครอบครอง มาตรา 1367 ประกอบมาตรา 1370 เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อผู้ที่มีทรัพย์สินในความยึดถือแล้ว กฎหมายมีแนวโน้มที่จะรับรองสิทธิครอบครองให้กับผู้ยึดถือแม้บางกรณีมีกำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไข

สิทธิในสังหาริมทรัพย์ กรณียืมใช้คงรูปผู้ยืมให้ยืมทรัพย์สินที่ยืมมาต่อไปอีกทอดหนึ่ง ในกรณีนี้ถือว่าผู้ยืมมีสิทธิในฐานะผู้ครอบครองที่จะเรียกทรัพย์สินนั้นคืนได้⁴⁴ พิจารณาได้ว่า ผู้ยืมมีสิทธิให้ยืมอีกทอดหนึ่งแม้ไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น⁴⁵ ซึ่งเป็นทรัพย์สินในความยึดถือ ผู้ยึดถือจึงได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง⁴⁶ อันเป็นการพิจารณาปัจจัยด้านภาวะวิสัย (Objective)

สิทธิในทรัพย์สินที่ยืมในการยืมใช้สลับเปลือง การยืมใช้สลับเปลืองมีลักษณะสัญญาเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ยืมและสัญญาจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม ดังนั้น ผู้ยืมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ยืม ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ มีสิทธิในการจำหน่าย จ่าย โอน⁴⁷ ทรัพย์สินที่ยืม

⁴⁰ วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวยะ (เชิงอรรถ 32).

⁴¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 651.

⁴² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 650.

⁴³ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 2) 54.

⁴⁴ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1407/2538.

⁴⁵ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 526/2529.

⁴⁶ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 2) 35-42.

⁴⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336.

สรุปการสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้าง ผู้จ้างได้ไปทั้งสิทธิในทางทรัพย์สินและเป็นหนี้สินในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะการจ้างใช้คงรูปที่ไม่โอนกรรมสิทธิ์จะตีความว่าเป็นอย่างไรในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในหัวข้อ 3. ปัญหาและการวิเคราะห์

3. ปัญหาและการวิเคราะห์

การศึกษาปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: ศึกษากรณีทรัพย์สินจากการจ้าง มีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ 2 ประเด็น ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความทรัพย์สินและหนี้สิน

ต้นเหตุในการศึกษาเรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในกรณียืมนี้ คือการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่รวมถึงทรัพย์สินที่ได้มาจากการยืม⁴⁸ ประเด็นการตีความนี้ผู้เขียนขอเสนอปัญหา 2 กรณี หัวข้อ 3.1.1 ปัญหาการตีความสิทธิตามสัญญาจ้างเป็นทรัพย์สินและ 3.1.2 ปัญหาการตีความสิทธิตามสัญญาจ้างเป็นหนี้สิน ดังนี้

3.1.1 ปัญหาการตีความสิทธิตามสัญญาจ้างเป็นทรัพย์สิน

เอกสารเผยแพร่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้อธิบายตอนหนึ่งไว้ว่า “..แม้ไม่ปรากฏเอกสารการซื้อขายนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ เป็นเจ้าของนาฬิกา.. แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1369 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ที่ยึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เป็นการยึดถือเพื่อตน จึงสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าวว่านายปัฐวาท สุขศรี เป็นเจ้าของนาฬิกา...”⁴⁹ แต่เอกสารเผยแพร่ที่ตอบนายเรื่องไกร ลีกิจวัฒน์อธิบายถึงการยืมว่า “..แม้เป็นหนี้ แต่มิใช่หนี้สินตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ต้องแสดงในแบบบัญชี...”⁵⁰ การพิจารณาจากการครอบครองและการยึดถือยิ่งกว่ากรรมสิทธิ์ แต่เอกสารเผยแพร่กลับพิจารณาตามหลักสัญญาจ้าง กรณีแรกคือการครอบครองมีสิทธิยิ่งกว่ากรรมสิทธิ์ในขณะที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักสังหาริมทรัพย์ไม่มีสิทธิติดติดไปกับทรัพย์สินประกอบแนวคิดของ Ihering ที่แพร่หลายในฝรั่งเศสและเยอรมนี⁵¹ กรณีที่สองคือการอธิบายตามหลักสัญญาว่าผู้ยืมก็มีหนี้ที่ต้องคืนทรัพย์สิน⁵² แต่บัญชีทรัพย์สินไม่กำหนดให้ต้องแสดง อย่างไรก็ตาม หลักสังหาริมทรัพย์ไม่มีสิทธิติดติดไปกับทรัพย์สินประกอบแนวคิดของ Ihering ทำให้เข้าใจได้ว่าการยืมนั้นเป็นสิทธิในทางทรัพย์สินอย่างหนึ่ง แม้ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ตน ก็มีความหมายอยู่ในนิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” ได้

⁴⁸ ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช., ‘ชี้แจงกรณียืมทรัพย์สิน ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. หรือไม่’ (สยามรัฐออนไลน์, 26 มิถุนายน 2562) <<https://siamrath.co.th/n /86876>> สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2562.

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., ‘คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งข้อมูลนาฬิกา 22 เรือน ให้กรมศุลกากรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่’.

⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (เชิงอรรถที่ 10).

⁵¹ สมเกียรติ วรรณปัญญานันต์ (เชิงอรรถ 2) 64.

⁵² ศุภทัตยะ ศุภางคเสน (เชิงอรรถ 37) 31-33.

อีกหนึ่งเหตุผลที่สนับสนุนกรณีการครอบครองมีสิทธิยิ่งกว่าหรือเสมือนกรรมสิทธิ์ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า

“เครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินพิพาทไม่ใช่ทรัพย์สินของโจทก์ แต่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นที่โจทก์ขอยืมมาแล้วให้ ท. ลูกจ้างของโจทก์ขอยืมไปอีกต่อหนึ่ง ดังนี้ ถือได้ว่าโจทก์เป็นผู้สิทธิครอบครองในทรัพย์สินพิพาท เมื่อทรัพย์สินพิพาทไปตกอยู่กับจำเลยโดยจำเลยไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของ โจทก์ในฐานะผู้มิสิทธิครอบครองย่อมมีสิทธิติดตามเอาคืนจากจำเลยผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ได้”⁵³

จากคำพิพากษาดังกล่าว แสดงถึงสิทธิติดตามเอาทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิทธิในความเป็นเจ้าของอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 แม้ไม่อาจสรุปได้ว่าการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ จะก่อตัวเป็นทรัพย์สินที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่สามารถสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ที่ยึดถือทรัพย์สินได้ทำการครอบครอง⁵⁴ และสามารถใช้ทรัพย์สินอย่างเจ้าของได้ ตามมาตรา 1367 และมาตรา 1369 ซึ่งสิทธิในทางทรัพย์สินอย่างหนึ่ง

ส่วนกรณียืมใช้สิ่งเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามการอธิบายของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า “พื้นฐานของสัญญายืมมีลักษณะการโอนกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ยืม”⁵⁵ ดังนั้น ผู้ยืมจึงเป็นทั้งเจ้าของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ผู้ยืมจึงสามารถใช้อำนาจกรรมสิทธิ์จำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินนั้นได้ในนามตนเอง ส่วนจะต้องระบุทรัพย์สินที่ยืมในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด ขึ้นอยู่กับว่าเป็นทรัพย์สินประเภทใด หรือขึ้นกับมูลค่าทรัพย์สินหากไม่เข้ากรณีทรัพย์สินที่ระบุไว้ในรายการที่ 1 – 9 และทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเกินกว่า 200,000 บาท ต่อประเภทหรือต่อชิ้นแล้วแต่กรณี ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องระบุในรายการทรัพย์สินรายการที่ 9 ส่วนกรณีการยืมเงินคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้เฉพาะให้เป็นหนี้สินในรายการหนี้สินรายการที่ 4

กล่าวโดยสรุป กรณียืมใช้คงรูป เฉพาะสังหาริมทรัพย์ มีลักษณะไม่โอนกรรมสิทธิ์ และเมื่อผู้ยืมมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอาจแสดงทรัพย์สินนั้นไว้ในรายการส่วนทรัพย์สินได้ เพราะทรัพย์สินที่ได้มาถือเป็นสิทธิในทางทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ส่วนกรณียืมใช้สิ่งเปลี่ยนแปลง ถือเป็นทรัพย์สินของผู้ยืมเพราะเหตุว่ามีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ยืม เมื่อผู้ยืมเป็นผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก็จะต้องแสดงทรัพย์สินที่ได้มาจากการยืมใช้สิ่งเปลี่ยนแปลงในรายการทรัพย์สิน กรณียืมเงินลักษณะเงินกู้ มีระบุเอาไว้ในรายการหนี้สินรายการที่ 2 เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่นไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงควรระบุไว้ตามนั้น

3.1.2 ปัญหาการตีความสิทธิตามสัญญายืมเป็นหนี้สิน

ทรัพย์สินที่ได้มาจากสัญญายืมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นการยืมตามกฎหมายและทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ให้ยืม เมื่อได้คืนทรัพย์สินเช่นว่าแล่นั้น ประกอบกับคำอธิบายการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หนี้สินหมายถึงหนี้สินที่เป็นเงินตราเท่านั้น เช่น หนี้จากการกู้ยืม หนี้ตามคำพิพากษา มิใช่เป็นการยืมใช้สอยได้เปล่าและคืนทรัพย์สินให้แก่ผู้ให้ยืม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่มีหน้าที่ต้องแสดงการยืมทรัพย์สินนั้นในบัญชีทรัพย์สินและ

⁵³ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1407/2538.

⁵⁴ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 2) 64.

⁵⁵ ข้าราชการ ป.ป.ช. (เชิงอรรถ 48).

หนังสือ สรุปลงได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ายืมใช้คงรูปเป็นหนังสือ แต่เมื่อไม่ได้กำหนดก็ไม่ต้องยื่นแสดงในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน⁵⁶

ในเรื่องนี้ได้มีความเห็นที่แตกต่างทางวิชาการที่ให้เหตุผลสรุปได้ว่า การพิจารณาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ในส่วนรายการหนี้สิน รายการที่ 4 หนี้สินอื่น ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า ถ้อยคำลักษณะ “..อื่น ๆ..” ตามกฎหมายคือ บทกวาด (Sweeping clause) หน้าที่ตามสัญญาเป็นหนี้ ดังนั้น เมื่อการยืมที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ จึงต้องอยู่ในความหมายของคำว่าหนี้สินอื่น ๆ ตามบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วย จะพิจารณาแต่เพียงตัวอย่างที่กำหนดไว้หาได้ไม่ เพราะหากตีความให้หนี้สินอื่น ๆ รายการหนี้สิน รายการที่ 4 ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดควรมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบความโปร่งใส การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม และการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การตีความความหมายรายการหนี้สินรายการที่ 4 ลักษณะอย่างแคบ จะไม่ส่งผลดีต่อวัตถุประสงค์ของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561⁵⁷

แม้ลักษณะของสัญญาใช้คงรูปนั้นเป็นสัญญาสองฝ่ายที่มีลักษณะไม่ต่างตอบแทน เป็นการได้ประโยชน์ฝ่ายเดียวสำหรับผู้ยืม การมีทรัพย์สินบางอย่างไว้ในความครอบครองนั้นเป็นสิ่งซึ่งแสดงต่อประชาชนทั่วไป ให้ได้รับทราบรับรู้ได้ว่า ผู้นั้นได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น บางกรณีเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่ามาก อาจจะมีลักษณะลดทอนวัตถุประสงค์ ด้านความโปร่งใสและด้านการป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ ลักษณะเดียวกันนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ทรัพย์สินจากการยืมควรได้รับความสนใจโดยตีความให้หนี้สินจากเกิดจากการยืมเป็นหนี้สินที่ควรระบุไว้ในบัญชีหนี้สินด้วย

กรณียืมใช้สิ้นเปลืองแบ่งเป็นกรณียืมทรัพย์สินทั่วไปและการยืมเงินหรือการกู้ยืม ลักษณะโดยทั่วไปเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่ยืมไปยังผู้ยืม⁵⁸ ดังนั้น ผู้ยืมเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ยืมและมีสิทธิ์ใช้ทรัพย์สินในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในขณะที่เดียวกันทั้งสองกรณี ทั้งยืมทรัพย์สินทั่วไปและการยืมเงินหรือการกู้ยืม ผู้ยืมก็มีหน้าที่หรือหนี้ที่จะต้องคืนทรัพย์สินชนิดและประเภทเช่นเดียวกับที่ยืมมาด้วย

การยืมใช้สิ้นเปลือง กรณีทรัพย์สินทั่วไป เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ได้ยืมข้าวสาร ราคา 300,000 บาท จากนาย ก. ก่อนยื่นบัญชีทรัพย์สิน เมื่อถึงกำหนดเวลายื่นบัญชีทรัพย์สินก็ต้องแสดงข้าวสาร ราคา 300,000 บาท ในรายการทรัพย์สินรายการที่ 9 ธุรกรรมกรณียืม จะไม่ปรากฏในบัญชีหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกรณีนี้ เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาที่จะต้องคืนจะต้องมีทรัพย์สินที่ยืมมา ทำให้ทรัพย์สินในบัญชีทรัพย์สินหายไป 300,000 บาท ลักษณะเช่นนี้จึงต้องมีการตรวจสอบบัญชีเพิ่มเติม เป็นต้น

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (เชิงอรรถที่ 10).

⁵⁷ อานนท์ มาเม้า (เชิงอรรถ 13).

⁵⁸ ศุภัททียะ ศุภางคเสน (เชิงอรรถ 37) 7.

การยืมเงินหรือกู้ยืมเงิน การยืมเงินตามบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกำหนดเอาไว้ ผู้เขียนจำแนกได้ 2 ลักษณะคือ การยืมจากสถาบันการเงิน⁵⁹ คือ รายการหนี้สินรายการที่ 1. การเบิกเงินเกินบัญชี หมายถึง เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร หนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภทรวมกันตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไป รายการที่ 2. การกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน หมายถึง เงินกู้ทุกประเภทจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่นที่ค้างชำระ สถาบันการเงินอื่น เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย และบริษัทประกันชีวิต บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ไร่รับจำนำและการกู้เงินจากบุคคลอื่น รายการหนี้สิน รายการที่ 3 หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น⁶⁰ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น รวมถึงหนี้สินจากการเช่าซื้อยานพาหนะด้วย คือ รายการหนี้สินรายการที่ 4 หนี้สินอื่นหมายถึงหนี้สินอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในรายการที่ 1 – 3 เช่น หนี้สินจากการกู้ยืมโดยมิได้ทำสัญญา หนี้สินตามคำพิพากษา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการกู้เงินมีชั้นต่ำอยู่ที่ห้าหมื่นบาท หากน้อยกว่านี้ไม่ต้องระบุไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน สรุปได้ว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินส่วนหนี้สินได้ระบุให้ต้องแสดงการกู้ยืมเงินที่มีมูลค่าสูงกว่าห้าหมื่นบาททุกกรณีแล้ว มีข้อที่น่าพิจารณาว่า เหตุใดเงินกู้ที่มีลักษณะเป็นการยืมใช้เงินเปลืองที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ยืมเมื่อผู้ยืมมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้เจ้าของกรรมสิทธิ์จึงต้องระบุไว้ในบัญชีหนี้สินทั้งที่เป็นของตน

กล่าวโดยสรุปว่า การยืมทรัพย์สินไม่ว่ายืมใช้คงรูปหรือยืมใช้สิ้นเปลือง สามารถเป็นได้ทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินยังคงมีความไม่ชัดเจนที่ควรพิจารณาต่อไปในหัวข้อ 3.2

3.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัญหาการตีความที่ไม่ถูกต้องอาจมีผลจากบทบัญญัติของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน บทบัญญัติดังกล่าวคือ ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง แบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563 ประเด็นปัญหานี้ผู้เขียนเสนอใน 2 ประเด็น หัวข้อ 3.2.1 ปัญหาความชัดเจนของกฎหมายกรณีการกำหนดทรัพย์สินที่จะต้องแสดงและ 3.2.2 ปัญหาความกำกวมบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

3.2.1 ปัญหาความชัดเจนของกฎหมายกรณีการกำหนดทรัพย์สินที่จะต้องแสดง

ปัญหาความชัดเจนของกฎหมายนี้เกี่ยวข้องกับหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (la sécurité juridique) มีผลต่อการตีความกฎหมาย (Interpretation of Law) ไม่อาจหยิ่งทราบว่าถ้อยคำแห่งบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีความหมายอย่างไร⁶¹ แต่อย่างไรก็ดี การจะบัญญัติกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบกรณีที่จะเกิดขึ้นนั้น แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะบัญญัติกรณีในอนาคตอย่างครอบคลุมหรือหากบัญญัติอย่างครอบคลุมจะทำ

⁵⁹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง.

⁶¹ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, 'ความสำคัญของการตีความในวิชาชีพกฎหมาย' (พิมพ์ครั้งที่ 2, โรงพิมพ์เดือนตุลา 2552) 1.

ให้บทบัญญัติมีลักษณะยืดหยุ่น บทกวาด (Sweeping Clause) เป็นทางเลือกหนึ่งในการบัญญัติสร้างกฎหมาย สำหรับกรณีที่ไม่คาดคิด ในทางกลับกันลดความชัดเจนแห่งกฎหมาย⁶²

ทรัพย์สินจากการยึดเป็นหนี้สิน บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง แบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563 รายการทรัพย์สินรายการหนี้สิน รายการที่ 4 หนี้สินอื่น “หมายถึง หนี้สินนอกจากที่ระบุไว้ในรายการ 1 – 3 เช่นหนี้สินจากการกู้ยืมที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หนี้ตามคำพิพากษา เป็นต้น”⁶³ รวมทั้งหนี้สินรายการที่ 1 เงินเบิกเกินบัญชี รายการที่ 2 เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น และรายการที่ 3 หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง “หนี้สินหรือเงินกู้...”⁶⁴ ทั้ง 4 รายการที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่ชี้ชวนให้เข้าใจได้ว่า หนี้สินอื่น ๆ ควรหมายถึงหนี้เงินเท่านั้น ซึ่งน่าจะไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ พ.ป.ช. ทั้งหลายนี้เกิดจากการที่กฎหมายขาดความชัดเจนที่กำหนดทั้งหัวข้อและตัวอย่าง ทำให้บทกวาดใช้การไม่ได้ ทั้งยังเป็นที่น่าสงสัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการยื่นบัญชีทรัพย์สินที่ควรแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ ส่งผลเป็นลูกโซ่ไปยังการบังคับใช้กฎหมายอย่างน้อยที่สุดควรกำหนดให้มีความหมายรวมทั้งกรณีทรัพย์สินจากการยึดด้วย

3.2.2 ปัญหาความลักลั่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

คำว่า “ลักลั่น” หมายถึง ขาดความเป็นระเบียบทำให้เกิดเหลื่อมล้ำไม่เป็นไปตามกฎตามแบบตามลำดับเป็นต้น⁶⁵ จากการศึกษาผู้เขียนขออธิบาย คำว่า “ทรัพย์สินอื่น หมายถึง ทรัพย์สินของผู้อื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่ละราย นอกจากทรัพย์สินที่ระบุในรายการที่ 1 – 8 โดยแยกประเภททรัพย์สินอื่น ดังนี้ ... (6) ทรัพย์สินอื่นนอกจากประเภททรัพย์สิน (1) – (5) ที่มีมูลค่าต่อชิ้นตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป”⁶⁶ สรุปได้ว่า บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีทรัพย์สินจากการยึดยังไม่มีความเป็นระเบียบ เกิดการเหลื่อมล้ำ จึงเป็นปัญหาที่ต้องมีการพิจารณาในกรณีหนี้ด้วยหนี้สินรายการที่ 4 หนี้สินอื่น “หมายถึง หนี้สินอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในรายการที่ 1 – 3 เช่น หนี้สินจากการกู้ยืมโดยมิได้ทำสัญญา หนี้สินตามคำพิพากษา เป็นต้น”⁶⁷

แบบฟอร์มการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ดังได้อธิบายในข้อ 3.1.1 ว่าการยึดมีฐานะเป็นสิทธิในทางทรัพย์สินได้ทางหนึ่งและในขณะเดียวกันในหัวข้อ 3.1.2 ก็อธิบายฐานะการยึดว่าเป็นหนี้สิน การระบุทรัพย์สินที่ยึดไว้ในบัญชีทางใดทางหนึ่งเพียงทางเดียวจะทำให้เกิดลักษณะลักลั่น เช่นการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน การลดลงเมื่อได้คืนทรัพย์สิน ดังนั้น ทรัพย์สินที่ได้จากการยึดเมื่อมีลักษณะเป็นทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในเวลาเดียวกัน จึงถูกละเลย

⁶² กฤษฎีกา, ‘หลักการตีความ “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” กรณีนายอำเภอเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง: วิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ 713/2563’ <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13715.pdf>> สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2564.

⁶³ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง.

⁶⁵ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

⁶⁶ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2563.

⁶⁷ เพิ่งอ้าง.

จากผู้ตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่มูลค่าที่ทรัพย์สินอื่น กำหนดเอาไว้ที่ 200,000 บาท แต่ในส่วนหนี้สินไม่ได้กำหนดมูลค่าเอาไว้ ความลักลั่นเช่นนี้จะปัญหาหรือไม่ หากการยึดต้องระบุในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการยึดใช้ทรัพย์สินเล็กน้อย ที่เป็นหนี้สินในชีวิตประจำวัน เช่น ยืมภาชนะใส่อาหาร เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม วัตถุติดประกอบอาหารซึ่งสิ่งเหล่านี้จะถูกจัดอยู่ในข้อเสนอมที่ผู้เขียนได้เสนอ อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทรัพย์สินทุกอย่างที่ได้จากการยึดจะต้องแสดงในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จึงควรมีการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำสำหรับการยื่นบัญชีหนี้สินเป็นต้นว่าหนี้สินจากการยึดที่มีมูลค่าเกินกว่าสองแสนบาทจึงจะต้องแสดงในบัญชีทรัพย์สิน

บทสรุป

การตีความการยึดใช้คงรูปและทรัพย์สินที่ได้จากการยึดใช้สิ่งเปลี่ยนแปลงนั้นก็จะได้รับประโยชน์จากสัญญายึดคือ สิทธิในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง จึงอาจระบุในบัญชีทรัพย์สินได้ตามหลักสังหาริมทรัพย์ไม่มีสิทธิติดติดไปกับทรัพย์สินประกอบแนวคิดของ Ihering ในขณะที่เดียวกันก็เป็นหนี้สินตามหลักสัญญาเช่นกัน หนี้สินรวมรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ควรระบุไว้ทั้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างทรัพย์สินและหนี้สินที่เมื่อยึดเป็นการเพิ่มทรัพย์สินหรือฐานะทางเศรษฐกิจและเมื่อการใช้หนี้หรือการคืนมาถึงจะไม่ก่อคำถามถึงทรัพย์สินหรือหนี้สินที่เพิ่ม

ความชัดเจนและความลักลั่นของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การกำหนดบัญชีควรกำหนดให้ชัดเจนว่าสิ่งใดที่ต้องระบุเอาไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ลักษณะตัวอย่าง “หนี้สินอื่น” กำหนดวัตถุประสงค์ให้บัญชีนี้โดยให้หมายถึงหนี้สินทั่วไปด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เป็นการลักลั่นระหว่างทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องตรวจสอบ จึงควรกำหนดมูลค่าขั้นต่ำให้กับหนี้สินที่จะกำหนดเช่นเดียวกับทรัพย์สิน เพื่อให้หนี้สินที่จะต้องตรวจสอบไม่ให้มีมูลค่าต่ำจนเกินไป เช่น การกำหนดหนี้สินจากการยึดที่มีมูลค่าเกินกว่า 200,000 บาท ให้ต้องแสดงในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตัวอย่างการกำหนดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามข้อเสนอแนะ “หนี้สินอื่น หมายถึง หนี้สินอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในรายการที่ 1 – 3 ที่มีมูลค่าต่อภาระหนี้สินหนึ่ง ๆ ตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป” และตัวอย่างไว้ต่างหากจากความหมาย “ตัวอย่างเช่น หนี้สินที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หนี้สินตามคำพิพากษา เป็นต้น”

ท้ายที่สุดนี้ หลักการทั้งหลายที่กล่าวมานั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการพัฒนาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องคำนึงถึงศักยภาพที่มีอยู่ไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานที่อาจจะเพิ่มขึ้นและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาครั้งนี้อาจเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยในเรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

บรรณานุกรม

หนังสือ

ธานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, *ความสำคัญของการตีความในวิชาชีพกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โรงพิมพ์เดือนตุลา 2552)

ไพฑูริศ เอกจริยกร, *คำอธิบายยืม ผากทรัพย์* (พิมพ์ครั้งที่ 17, วิญญูชน 2562).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน 2549).

บทความ

วรวิทย์ สุขบุญ, ‘คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบทรัพย์สินแบบภาพนิ่ง (NACC and End-of-Period Asset Investigation)’ (2558) วารสารวิชาการ ป.ป.ช. 24.

วิทยานิพนธ์

ศุภัททิยะ ศุภางคเสน, ‘สัญญาอัยม: ศึกษาในเชิงทฤษฎี’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542).

อัจฉรา เหลืองวัฒนวิไล, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในระหว่างดำรงตำแหน่ง’ (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2560).

วิจัย

พัชวรรณ นุชประยูร, ‘การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน’. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์ 2560).

สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, ‘ข้อคิดว่าด้วยการครอบครองตามกฎหมายลักษณะทรัพย์’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช., ‘ชี้แจงกรณียืมทรัพย์สิน ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. หรือไม่’ (สยามรัฐออนไลน์, 26 มิถุนายน 2562) <<https://siamrath.co.th/n/86876>> สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2562.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ‘เกี่ยวกับหนังสือที่ ปช. 0015/0707 ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนายเรืองไกร ลีგიจ วัฒนะ’ (Facebook, 1 มิถุนายน 2563) <<https://www.facebook.com/photo/?fbid=3193161260727790&set=a.271670256210253>> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2563.

- ปิยบุตร แสงกนกกุล, ‘หนังสือที่ ปช. 0015/0707ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์’ (Facebook, 30 พฤษภาคม 2563) <<https://www.facebook.com/PiyabutrOfficial/photos/a.2260340760916461/2716404058643460>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2563.
- วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวยยะ, ‘เอกสารประกอบการบรรยายครั้งที่ 1 วิชาอิม คำประกัน จำนอง จำนำ สมัยที่ 73 ปี 2563’ <<http://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/index.php/thg/เกี่ยวกับการศึกษา/เอกสารประกอบคำบรรยาย-ภาคเรียนที่-1.html>> สืบค้นเมื่อ 29 กันยายน 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ ปช 0015/0707 ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2563 เรื่องการแจ้งผลการพิจารณา <<https://www.itax.in.th/media/ปปช-ชี้แจงยี่นาฬิกาเพื่อ/>> สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย’ (2563) <<tps://www.krisdika.go.th/data/wcmdata/2563/Legislative-Drafting-Guideline.pdf>> สืบค้นเมื่อ 31 ธันวาคม 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘หลักการตีความ “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” กรณีนายอำเภอเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง: วิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ 713/2563’ <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13715.pdf>> สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2564.
- อานนท์ มาเม้า, ‘การตีความของ ปปช. ที่ผิดปกติ’ (Facebook, 30 พฤษภาคม 2563) <<https://www.facebook.com/amon.mamout/posts/10219831809977383>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2563.

ภาษาต่างประเทศ

- OECD, ‘Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia’ OECD Publishing. (2011)
<<http://bx.dou.org/10.1787/9789264095281-en>,>
- Transparency International, ‘Corruption Perceptions Index’ Transparency International,
<<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>> สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2563.
- UNODC, “Income and asset declaration systems in Southeast Asia,” <<https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/2018/03/income-asset-southeast-asia/story.html>> สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2562.
- World Bank, ‘Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations’ (PDF 2013, 251)
<<https://www.worldcat.org/title/income-and-asset-disclosure-case-study-illustrations/oclc/843538155>> สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2563.