

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 จวบจนถึงปัจจุบัน แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง เช่น มีการทำรัฐประหารเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งที่มีกล่าวอ้างในการทำรัฐประหาร คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือบุคคลผู้มีอำนาจในรัฐบาลกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง คณะรัฐประหารจึงทำรัฐประหารเพื่อขับไล่รัฐบาลที่ทุจริต และจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ชั่วคราวขึ้นมาบริหารประเทศ และในขณะเดียวกันก็แต่งตั้งคณะบุคคลพิเศษเฉพาะกิจชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบการกระทำทุจริตและทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำการทุจริตของบุคคลในรัฐบาลชุดก่อน ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการแต่งตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินมาแล้วจำนวน 4 ครั้ง โดยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ทำให้มีการแต่งตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตใน 2 ครั้งแรกไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดหลังจากมีการทำรัฐประหาร แต่ได้มีการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นจากคณะรัฐประหาร ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก โดยผลการดำเนินการตรวจสอบการทุจริต ปรากฏว่า คณะบุคคลพิเศษเฉพาะกิจสามารถยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ทำให้มีการแต่งตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตซึ่งได้จัดตั้งขึ้นทันทีหลังจากการทำรัฐประหารมีจำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของคณะรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก แต่ผลการดำเนินการตรวจสอบการทุจริต ปรากฏว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่าการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขัดต่อรัฐธรรมนูญ และประกาศของรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มีลักษณะเป็นกฎหมายย้อนหลังผิดหลักกฎหมาย ส่งผลผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินที่ผ่านมาไม่สามารถยึดทรัพย์สินได้ และรัฐประหารครั้งล่าสุด ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเพื่อตรวจสอบการทุจริตของรัฐบาลชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยมีการยึดอายัดทรัพย์สินของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และครอบครัว เพื่อตรวจสอบซึ่งมีลักษณะการตรวจสอบทุจริตในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบางคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล และบางคดีอยู่

ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การตรวจสอบการทุจริตและยึดอายัดทรัพย์สินของบุคคลในรัฐบาลชุดต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึง พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งและให้อำนาจหน้าที่แก่คณะบุคคลหรือองค์กร เฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริต ยึดอายัดทรัพย์สินที่มีมา วิธีการในการจัดตั้ง การกำหนดอำนาจ หน้าที่โดยกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ และคำวินิจฉัยของศาลที่แสดงเหตุผลและอ้างอิงหลัก กฎหมายและทฤษฎีต่าง ๆ ประกอบคำวินิจฉัย ทำให้เกิดประเด็นทางกฎหมายที่ควรแก่การ ศึกษาวิจัย

ในการศึกษาการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ต่างประเทศ จะทำการศึกษาในระบบของประเทศที่มีความเป็นเสรีประชาธิปไตย คือ การตรวจสอบ การทุจริตของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีระบบศาลพิเศษในการพิจารณาตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองแยกเป็นศาลอาญาชั้นสูง และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ โดยมีการกำหนด กระบวนการพิจารณา องค์กรผู้ที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาและพิพากษาคดีเป็นการเฉพาะแยกจาก ระบบศาลทั่วไป และศึกษาระบบของประเทศในทวีปเอเชียซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน ช่วงเวลาใกล้เคียงกับประเทศไทย คือ การตรวจสอบการทุจริตของประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีการ ตรวจสอบการทุจริตอดีตประธานาธิบดีเฟอร์ดินันด์ มาร์กอส และอดีตประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา โดยทั้งสองกรณีมีกระบวนการพิจารณาคดี องค์กรการตรวจสอบที่แตกต่างกัน แต่ทั้ง สองคดีได้รับการพิจารณาพิพากษาความผิดในศาลพิเศษที่พิจารณาเฉพาะคดีทุจริตโดยเฉพาะ และศึกษาระบบการตรวจสอบการทุจริตของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีพัฒนาการของ องค์กรตรวจสอบการทุจริต และกระบวนการพิจารณาคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ มีความเข้มแข็ง สามารถนำตัวประธานาธิบดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณา และศาลได้มีการพิจารณา พิพากษาความผิดได้ถึงสองคน คือ อดีตประธานาธิบดีชุน ดู วาน และอดีตประธานาธิบดีโร แด วู และคดีล่าสุดซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีฐานทุจริต คือ คดีของอดีตประธานาธิบดีโนห์ มู เฮียน แต่ได้มีการกระทำอัตรินบาตกรรมไปก่อนที่กระบวนการพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้น

ผู้เขียนจึงศึกษาถึงพัฒนาการขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริต และการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยภายหลังจากรัฐประหารว่ามีประการ ไດบ้าง เป็นไปตามหลักกฎหมายพื้นฐานหรือมีทฤษฎีทางกฎหมายรองรับการก่อตั้งและ กระบวนการตรวจสอบการทุจริตประการใดบ้าง การตรวจสอบการทุจริตดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติหรือไม่เพียงใด และศึกษาถึงประเด็น กฎหมายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งของการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศึกษา

ถึงองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริต และรูปแบบการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ เพื่อจะได้ศึกษาวิเคราะห์ห้องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทย

1.2 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทย ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดจะจัดตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทุจริตของบุคคลที่อยู่ในรัฐบาลที่ถูกโค่นล้มไป โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน และออกกฎหมายรองรับการดำเนินงานและมอบอำนาจให้กับองค์กรหรือคณะบุคคลเฉพาะกิจดังกล่าว ซึ่งไม่มีหลักประกันว่าผู้ถูกตรวจสอบจะได้รับความเป็นธรรมและกระบวนการตรวจสอบเป็นไปด้วยความโปร่งใสไร้อคติ และผลการตรวจสอบจะทำให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดทางกฎหมายของการตรวจสอบการทุจริตภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาที่มา และพัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ รูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวความคิด ที่มา และพัฒนาการของการตรวจสอบการทุจริตของบุคคลที่อยู่ในรัฐบาลชุดก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยองค์กรหรือคณะบุคคลเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ โดยศึกษาบริบทของสังคม การเมือง การปกครองก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันนำมาสู่ข้อกล่าวอ้างว่าบุคคลที่อยู่ในอดีตรัฐบาลกระทำการทุจริตจึงได้ดำเนินการทางกฎหมายให้มีการตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษเฉพาะกิจขึ้นมา และศึกษากฎหมายที่จัดตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลพิเศษเฉพาะกิจ โดยศึกษาการตรวจสอบการทุจริตของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย และประเทศฟิลิปปินส์และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็น

ประเทศในเอเชียที่มีลักษณะของสภาพสังคม การเมือง การปกครอง และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์เอกสาร ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารที่ใช้ในการประกอบการสัมมนา รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในสาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดทางกฎหมายของการตรวจสอบการทุจริตภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงที่มา และพัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ รูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง