

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตในวงราชการ โดยเฉพาะการทุจริตของข้าราชการการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยหลายครั้ง และในช่วงที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ ฉบับที่ 1-8 คือ ระหว่าง พ.ศ. 2504-2544 เป็นเวลาร่วมสี่ทศวรรษ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการทุจริตของข้าราชการการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเกิดขึ้นหลายครั้งและเป็นเหตุสำคัญที่นำมากล่าวอ้างในการเปลี่ยนการปกครองแผ่นดินตลอดมา แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่เคยนำปัญหาเรื่องการทุจริตในวงราชการมากล่าวถึง จนกระทั่งเกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจครั้งสำคัญในปี 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2544-2549 ถึงได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหาการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีมานานนั้น จำเป็นต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขอย่างจริงจัง โดยได้กำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้

ปัญหาการทุจริตของข้าราชการการเมืองที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้านเมืองครั้งสำคัญ คือ กรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อาจปฏิเสธว่าปัญหาการทุจริตที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง ได้กลายเป็นกระแสปลุกเร้าให้มหาชนร่วมกันต่อต้านรัฐบาลในขณะนั้น และท้ายที่สุดเมื่อ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 12 ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ประกาศยึดทรัพย์ของ จอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรีคนที่ 10 พร้อมทั้ง จอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2517

ต่อมาเมื่อบุคคลดังกล่าวได้ร้องเรียนเพื่อขอทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐบางส่วนคืน รัฐบาลในขณะนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องนี้และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคืนทรัพย์สินบางส่วนที่ตกเป็นของรัฐ ให้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา พันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา พ.ศ. ที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เสนอ แต่คณะรัฐมนตรี ในการประชุม เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2532 มีมติไม่เห็นชอบ เพราะ

เห็นว่าเรื่องนี้ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการจนจบสิ้นแล้ว จึงให้ยุติการดำเนินการต่อไป และหากผู้ร้องเรียนประสงค์จะได้ทรัพย์สินคืนให้ดำเนินการทางนิติบัญญัติเอง¹

จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลของ พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ที่มี พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้นเป็นหัวหน้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นที่เข้ายึดอำนาจการปกครองครั้งนั้น 5 ประการ สาเหตุที่สำคัญที่สุดก็คือรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลของ พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ มีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนี้²

“พฤติกรรมการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองและหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน จนกลายเป็นปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคน ที่จะต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวย ฐานอำนาจทางการเมืองของตนเองและพรรคพวกต่อไป ดังจะเห็นได้จากโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง จะมีนักการเมืองในระดับรัฐบาลเข้ามามีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้นโดยอ้างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการอำพรางการแสวงหาประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แก่ใจว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลับไม่เอาใจใส่ที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนั้นยังประพฤติมิชอบเสียเอง โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นา ๆ เป็นการบังหน้าและกลับแก้ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการยืนยันว่า หากพบเห็นผู้ใดประพฤติมิชอบให้นำใบเสร็จมายืนยันด้วย เมื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เติบโตอย่างรวดเร็วและรุนแรงจนไม่สามารถหยุดยั้งได้ หากขึ้นปล่อยทิ้งไว้อาจสร้างความเสียหายอย่างถึงที่สุดให้กับชาติบ้านเมืองได้จึงเป็นเหตุผลความจำเป็นประการแรกที่จะต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ”

ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ออกประกาศมีความว่า

“บัดนี้มีปรากฏหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่าได้มีนักการเมือง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นเป็นจำนวนมาก มีพฤติกรรมอันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินผิดปกติ ทรัพย์สินของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะพึงมีพึงได้ ดังนั้นเพื่อมิให้ผู้ไม่สุจริตได้ประโยชน์จากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและเป็นการป้องกันมิให้มีการโยกย้ายทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต จึงให้ดำเนินการ

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<http://www.soc.soc.go.th/SLK/Showlist3.asp?pagecode=53465&pdate=1989/...>

² <http://www.thatphanom.com/webboard/show.php?Category=tpn&No=2578>

ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมี พลเอก สติธิ จิรโรจน์ ประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นว่าร่ำรวยผิดปกติของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตและให้ประกาศรายชื่อนักการเมืองดังกล่าวให้สาธารณชนทราบและรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวง บุคคลใดจะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่งหรืออาญาได้”

ปัญหาการทุจริตของข้าราชการการเมืองไทยโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี กับการยึดอำนาจปกครองเป็นปรากฏการณ์ที่ควบคู่กันมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญ และนำไปสู่การเลือกตั้งเกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 และมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศโดยชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงที่เรียกว่าท่วมท้น แต่ไม่นานก็มีความปรากฏในประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ลงวันที่ 20 กันยายน 2549³ ว่า

“การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอันมี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งแบ่งฝ่าย สลายความสามัคคีของชนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ชาติไทย ประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยว่าการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานอิสระถูกการเมืองครอบงำ ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ แม้หลายภาคส่วนของสังคมจะได้พยายามประนีประนอมคลี่คลายสถานการณ์มาโดยตลอดต่อเนื่องแล้ว ก็ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ คณะทหารและตำรวจ และพลเรือน ซึ่งมี พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้า ได้ยึดอำนาจปกครองไว้ได้และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

สำหรับการทุจริตที่เกิดขึ้นในสมัยที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่การปฏิรูปการปกครองดังกล่าว นั้น มีความปรากฏในรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549⁴ ว่า

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก 20 กันยายน 2549

⁴ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549,

“การทุจริตหรือการคอร์รัปชันในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา มีขนาดและขอบเขตใหญ่โตชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมไทย กล่าวคือ การทุจริตในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ จอมพลถนอม กิตติขจร และการทุจริตของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในยุครัฐบาลประชาธิปไตย ไม่อาจเปรียบเทียบได้กับขนาดของการทุจริตในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้เลย เพราะเหตุว่าการทุจริตของรัฐบาลที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการแบ่งหัวคิวจากโครงการสัมปทานที่เอกชนได้จากรัฐและงบประมาณจัดจ้างของรัฐเป็นหลัก รูปแบบการทุจริตเป็นการแบ่งผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มรัฐบาลกับกลุ่มธุรกิจเอกชน แตกต่างจากรูปแบบการทุจริตตั้งแต่ยุค พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จนกระทั่งถึงยุค นายชวน หลีกภัย ที่ผลประโยชน์ของการทุจริตเป็นการแบ่งปันกันระหว่างนักการเมือง (ที่เป็นรัฐบาล) ข้าราชการประจำและธุรกิจเอกชน แต่เนื่องจากรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคและรัฐบาลแต่ละชุดมีอายุค่อนข้างสั้น (เฉลี่ยเพียง 1 ปี 2 เดือน) ทำให้รัฐบาลแต่ละชุดไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้มากนัก รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลชุดแรกที่ได้ดำเนินมาตรการรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองสูงมาก และสามารถดำรงอำนาจได้ยาวนานเป็นเวลาติดต่อกันถึง 5 ปี การที่รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สามารถทุจริตได้เป็นจำนวนมากและกว้างกว่ารัฐบาลในอดีตทั้งหมด ก็เป็นเพราะว่าสามารถควบคุมสถานการณ์บัญชีซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมายได้อย่างเด็ดขาด สามารถควบคุมวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลเอาไว้ได้ สามารถควบคุมองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลได้ทุกองค์กร รวมทั้งสามารถควบคุมระบบราชการโดยการแต่งตั้งโยกย้ายอธิบดีและปลัดกระทรวงได้แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นครั้งแรกของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง นับตั้งแต่ก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองในปี พ.ศ. 2544 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ถูกสังคมมองว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างบทบาทความเป็นเจ้าของชินคอร์ป กับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาโดยตลอด เช่น มีการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายของรัฐในการส่งเสริมคุ้มครองธุรกิจของครอบครัวตัวเอง ยกเว้นหรือจงใจยกเว้นที่จะบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดและมีการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจส่วนตัว จนทำให้ธุรกิจของกลุ่มชินคอร์ปประสบความสำเร็จอย่างสูงในช่วงตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงก่อนหน้านี้ ถ้านับตัวเลขส่วนต่างของกำไรที่เพิ่มขึ้นในช่วง 4 ปีที่เป็นรัฐบาล กับช่วงที่ไม่ได้เป็นรัฐบาล มีถึง 59,545 ล้านบาท หรือประมาณ 226.3% เมื่อถึงจุดที่คิดว่าการแข่งขันธุรกิจมือถือยุค 2G ได้สิ้นสุดลงแล้ว ขณะที่หุ้น AIS อยู่ในช่วงทำกำไรสูงสุดและเป็นที่ต้องการของตลาดมาก ประกอบกับกองทุนเทมาเส็กต้องการให้สิงเทล กลายเป็นบริษัทขนาดยักษ์ในภูมิภาคและสามารถเพิ่มค่าการตลาดของตนเองได้ และเหตุผลสำคัญ คือ ต้องซื้อชินคอร์ปโดยไม่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ โดยการกล่าวอ้างว่าเป็นการซื้อขายของบุคคลธรรมดา จึงต้องได้รับการยกเว้นภาษีบุคคลธรรมดาด้วย การขาย

หุ่นชินคอร์ปให้แก่ทามาเส็กนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างสาธารณชนกับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในประเด็นคุณธรรม จริยธรรม กฎหมาย สิทธิเสรีภาพของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ”

อาจกล่าวถึงเรื่องการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมาเพิ่มเติมได้ ดังนี้

- ♦ การแปลงค่าสัมปทานมือถือให้เป็นภาษีสรรพสามิต
- ♦ การแปลงธุรกิจดาวเทียมให้เป็นธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงาน

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

- ♦ การก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิและกรณีเครื่องตรวจวัดระเบิด CTX
- ♦ การพยายามแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่โปร่งใส
- ♦ กรณีการครอบงำกิจการโทรทัศน์เสรี
- ♦ การแต่งตั้งเครือญาติ/คนใกล้ชิดดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง
- ♦ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการเจรจากับต่างประเทศเพื่อเอื้อต่อประโยชน์ส่วนตนและ

พวกพ้อง (กรณีการปล่อยเงินกู้ของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย)

- ♦ การใช้อำนาจทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกรมสรรพากร ในการตรวจสอบฐานะทางการเงินของผู้ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล

ในเวลาต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 23 เรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน ตรวจสอบการดำเนินงาน และโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในยุค พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ลงวันที่ 24 กันยายน 2549 โดยอ้างเหตุว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศอย่างร้ายแรง จึงสมควรดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานและโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ออกประกาศ ฉบับที่ 30 เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน

⁵ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549,

2549 ได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 23 เรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน ลงวันที่ 24 กันยายน 2549 พร้อมกับประกาศให้มีคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเข้าไปโดยทุจริตหรือประพฤติดมิชอบ

(2) ตรวจสอบสัญญา สัญญาสัมปทานหรือการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนโดยมิชอบ หรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติดมิชอบ

(3) ตรวจสอบการปฏิบัติราชการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติดมิชอบ

(4) ตรวจสอบการกระทำของบุคคลใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร อันเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการในเรื่องตรวจสอบมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการทุจริตหรือประพฤติดมิชอบ และมีพฤติการณ์ว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติดมิชอบ หรือ ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับของผู้นั้น คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นไว้ก่อนได้

ภายหลังการปฏิรูปการปกครองเพียง 12 วัน ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ซึ่งได้กล่าวถึงควมไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติดมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง เป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นอกจากนั้นในวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 24 และแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 ในนโยบายการปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร โดยอ้างว่าสถานการณ์ทางการเมืองและการบริหารในช่วงเวลาที่ผ่านมา เกิดวิกฤตศรัทธาของประชาชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขวิกฤติทางการเมืองและการบริหารรัฐบาล จึงกำหนดนโยบาย ประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติดมิชอบ ทั้งในภาคการเมืองและภาคราชการ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ส่งเสริมองค์กรอิสระและประชาชนในการตรวจสอบการทุจริต ประพฤติดมิชอบ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งการป้องกันการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนโดยการจัดทำ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶

ในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2550⁷ ได้มีมติอนุมัติตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (รองศาสตราจารย์ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา พร้อมทั้งให้รับประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 ที่มีความเห็นว่า บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติควรที่จะมีข้อความที่ชัดเจน รัดกุม เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการใช้อำนาจที่มีตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องมีความสมดุลในการถ่วงดุลการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม และต้องไม่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ในการดำเนินการ ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการกรณีได้รับแจ้งเบาะแส อาจทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีภาระในการดำเนินการมากเกินไปหรือไม่ และการกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองน่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐน่าจะเป็นข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งบริหารตั้งแต่ระดับอธิบดีขึ้นไป เป็นต้น

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นไม่เพียงแต่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาการทุจริตของข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในช่วงเวลาต่าง ๆ ยังสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรพิเศษในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปัญหารูปแบบการใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากในเรื่องของการกระทำที่เป็นไปในลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือที่เรียกชื่อกันอย่างอื่น เช่น ผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริตเชิงนโยบาย โดยเฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาและเกิดขึ้นในสมัยที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นกรณีที่สหประชาชาติได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กำหนดให้มีการดำเนินการในประเทศสมาชิกเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตด้วย ในส่วนของประเทศ

⁶ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2549

⁷ <http://www.soc.soc.go.th/SLK/showlist3.asp?pagecode=68901&pdate=2007/...>

ไทยได้มีข้อบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมไว้ในกฎหมายหลายฉบับและเป็นไปในลักษณะต่าง ๆ กัน แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเกี่ยวกับการกำหนดให้เป็นคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ได้ทำการในลักษณะเป็นการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมแล้ว จะมีผลทำให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แต่ก็มีการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมบางรูปแบบที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เช่น ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การของรัฐ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้กำหนดให้การกระทำหลายลักษณะที่เป็นการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะในส่วนของข้าราชการการเมือง เช่น ห้ามรัฐมนตรีรับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย หรือรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนของบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องมีบทบัญญัติในเรื่องการห้ามกระทำการอันเป็นการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ 2 ลักษณะ คือ การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายนี้กำหนดทั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งและหลังจากพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาสองปี และตามกฎหมายนี้ยังให้ใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหรือดำรงตำแหน่งใดบ้างที่ต้องห้ามดำเนินการดังกล่าว นั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้วซึ่งมีเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐยังไม่มีกำหนด สำหรับการห้ามอีกลักษณะหนึ่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นเรื่องการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามธรรมชาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งข้าราชการการเมืองสามารถรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดได้มากน้อยแค่ไหนและจะต้องปฏิบัติอย่างไร

นอกเหนือจากมีบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีบทบัญญัติที่มีนัยว่าเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตด้วย เช่น การจัดทำมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมของข้าราชการการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ การให้ข้าราชการการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน การใช้หลักความโปร่งใสในการใช้อำนาจ รวมทั้งการกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ทุกระดับ เป็นต้น

บรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นหากจะว่ากันไปแล้วก็ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่มีอยู่และเมืองก็รับผิชอบดำเนินการในสมัยที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ก็กล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมืองไทย เพราะแต่เดิมการเมืองไทยจะมีปัญหาหลักที่สำคัญ 3 ประการ⁸ คือ การเมืองมีลักษณะเป็นการเมืองของนักการเมือง ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นระบบการเมืองที่ไม่สุจริต ขาดความชอบธรรม และเป็นการเมืองที่รัฐบาลและระบบรัฐสภาขาดเสถียรภาพ ปัจจัยหรือกลไกต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่สมควรได้พิจารณาว่ามีปัญหาหรือมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไรต่อการทำให้รัฐบาลในสมัยที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการทุจริตและกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง รวมทั้งเป็นเหตุให้รัฐบาลที่มี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายด้านการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหาร โดยมุ่งเน้นในเรื่องการเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมอยู่ด้วยดังได้กล่าวมาในตอนต้นแล้ว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) การศึกษาสถานการณ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549
- (2) การศึกษาถึงสภาพปัญหาการควบคุม การตรวจสอบ กำกับดูแลเรื่องสถานการณ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นตาม (1)
- (3) การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโน, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2546), น. 1-3

วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารวิจัย เอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนเอกสารของทางราชการ ทุกประเภท ที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในสมัย ที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเหตุนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 19 กันยายน 2549

ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยจะทำการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสารที่กล่าวข้างต้น และภายใต้ ขอบเขต ดังนี้

- (1) การศึกษาถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงและมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการจัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าพฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการกระทำในขณะที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดหรือไม่
- (2) การศึกษาถึงพฤติกรรมการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การ เปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในวันที่ 19 กันยายน 2549
- (3) การศึกษาการจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่มีนัย ตามที่กฎหมายไทยกำหนด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงสถานการณ์การจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวมในวงราชการไทย
- (2) ทำให้ทราบถึงวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับสถานการณ์การจัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม
- (3) ทำให้ทราบแนวโน้มสถานการณ์สถานการณ์การจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในอนาคต