

บทที่ 2

การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.1. ความหมายและปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการการทุจริต (corruption)

2.1.1 ความหมายของคำว่า “การทุจริต” (corruption)

คำว่า “การทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” (corruption) ในภาษาอังกฤษเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก ดังจะเห็นได้จากความหมายตามพจนานุกรมและทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ¹ ซึ่งให้คำจำกัดความของคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” คล้ายคลึงกัน คือ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น และการกระทำเช่นนี้เป็นที่เสียหายแก่สาธารณชนหรือส่วนได้เสียของประชาชน สำหรับคำในภาษาไทยที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “คอร์รัปชัน” มากที่สุดน่าจะได้แก่คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งตรงกับที่คนทั่วไปในปัจจุบันนี้เรียกการฉ้อราษฎร์บังหลวงว่าเป็นการคอร์รัปชันอย่างทับศัพท์เสียส่วนมาก แต่ในเชิงกฎหมายแล้วการทุจริตหรือคอร์รัปชันนั้นถือผิดตามกฎหมายอาญา โดยการกระทำทุจริต ได้แก่การกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา แม้การแสวงหาประโยชน์นั้นจะไม่ทำให้เสียหายแก่ผู้อื่น ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยทุจริต ทั้งนี้เพราะจะทุจริตหรือไม่อยู่ที่มุ่งเหตุชกูงใจพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ในเมื่อประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประโยชน์ในที่นี้หมายความทั้งประโยชน์ในทางทรัพย์สินและมีในทางทรัพย์สิน²

จากความหมายตามพจนานุกรมและตามทัศนะของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ความหมายของการทุจริต (corruption) นั้น เป็นคำที่มีความหมายกว้างมากไม่เพียงแต่จะกินความถึงการทุจริต (corruption) ในระบบราชการเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในและภาคเอกชนอีกด้วย ในลักษณะดังกล่าวการทุจริต (corruption) จึงเป็นเรื่องที่เน้นไปทางด้านความรู้สึก (subjective) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณค่า (value system)

¹ดูสำนวนวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ (พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509), หน้า 11-12.

²หุุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญาทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 406.

ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากต่อการที่จะกำหนดว่าจะอะไรคือ การทุจริต (corruption) ดังนั้น ข้อมจะขึ้นอยู่กับ จุดอ้างอิง (reference point) ที่ใช้ ด้วยเหตุนี้การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นการทุจริตหรือไม่นั้น เป็นสิ่งไม่พึงกระทำหรือต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากความเห็นของบุคคลในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันไปสุดแต่ส่วนบุคคลนั้น ๆ จะมีความรู้ ประสพการณ์ และอคติต่อศัพท์คำนี้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้แนวความคิดที่ใช้เกี่ยวกับการทุจริต จะใช้แบบสมบูรณ์ (absolute concept) ไม่ได้ เพราะการทุจริตไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสังคมใดก็ตาม ข้อมมีพลวัต (dynamism) ในตัวเอง³ นั่นคือ ความหมายของการทุจริตข้อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอสุดแต่แบบกำหนด (norms) ของสังคมในระชยะเวลานั้น ๆ และขึ้นอยู่กับทัศนคติของสังคมนั้นด้วย การกระทำที่เรียกว่าเป็นการทุจริตในสังคมหนึ่ง อาจจะถือว่าไม่เป็นความผิดในอีกสังคมหนึ่งก็ได้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว ความหมายของการทุจริตข้อมแคบกว่า เพราะหลาย ๆ ด้านได้นำเอาความประพฤติส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย หรือไม่ก็มองถึงพฤติกรรมในแง่ที่กว้างมากและอีกประการหนึ่งเป็นเพราะว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความชัดเจนแน่นอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และซับซ้อนมากพอควร จึงมีความแข็งกระด้างอยู่ในตัวเอง แต่ความเห็นของนักวิชาการข้อมมีพลวัต (dynamism) อยู่เสมอสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมได้ง่ายกว่า

2.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมกรรมการทุจริต (corruption)

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของไทยสามารถสืบค้นได้อย่างชัดเจนตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยเป็นต้นมา ซึ่งก่อนหน้านั้นประวัติศาสตร์ของชาวไทยยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดพอที่จะเป็นที่ขอมรับกันโดยทั่วไป ซึ่งต่อมาเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นอาณาจักรในแต่ละยุคสมัย จึงมีการจัดระเบียบการเมืองการปกครองเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีพในสังคมได้อย่างเป็นสุข ดังนั้นการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ข้อมจะต้องทำให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละยุคสมัย เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป แบบแผนดังกล่าวก็ข้อมจะผันแปรปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและเหมาะสม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนสู่สิ่งใหม่ ๆ แต่อีกด้านหนึ่งก็ยังคงมีสิ่งเก่าหลงเหลือตกค้างมาจากสังคมเดิมอยู่ด้วย สิ่งเหล่านี้ถือเป็นมรดก (legacy) หรือสภาพการณ์ของความเคยชินต่อรูปแบบเก่า ๆ ที่คนในสังคมนั้นข้อมรับเป็นคติในการดำเนินการทางการ

³วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, “การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน,” วารสารสังคมศาสตร์ 10 (มกราคม 2516) : 44-45.

เมืองต่อไป นับเป็นบริบท (context) ที่สำคัญของพฤติกรรมการทุจริต (corruption) ในระบบราชการไทยปัจจุบัน⁴

2.1.2.1 มรดกทางการเมืองการปกครอง

จากสมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอาณาจักรถึงสี่อาณาจักรด้วยกัน คือ สุโขทัย ศรีอยุธยา รัตนโกสินทร์ ทางด้านการเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย รูปแบบการปกครองที่ใช้เป็นหลักคือ การปกครองแบบพ่อปกครองลูก (paternal government) หรือบิดาธิปไตย ส่วนในสมัยศรีอยุธยา รัตนโกสินทร์จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 รูปแบบการปกครองที่ใช้เป็นหลักคือ การปกครองแบบนาขปกครองบ่าว (autocratic government) ลักษณะการเมืองการปกครองทั้งสองรูปแบบนี้ ได้ถูกส่งทอดเป็นความเคยชินหรือคติในการดำเนินการทางการเมืองของคนไทยมาจนถึงปัจจุบันแม้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองสู่รูปแบบใหม่คือประชาธิปไตยแล้วก็ตาม นอกจากนี้ยังมีลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง (centralization) อันเป็นลักษณะการดำเนินการทางการเมืองของคนไทยในปัจจุบันที่ถูกส่งทอดมาจากคนรุ่นก่อน ๆ

(1) การปกครองแบบพ่อปกครองลูก (paternal government)

การปกครองแบบพ่อปกครองลูกในแง่ของการเมืองการปกครองถือว่าเป็นการปกครองที่ผู้ปกครองให้ความรักความเมตตาและเอื้ออาทรต่อผู้น้อยที่อยู่ภายใต้การปกครอง

“จากการที่ไทยเคยใช้รูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกมาช่วงสมัยหนึ่ง ก่อให้เกิดความเป็นแบบแผนที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากอดีตต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นความเคยชินอย่างหนึ่งของคนไทยที่ว่า การที่จะเป็นผู้นำที่ดีในสายตาของคนไทยจะต้องเป็นผู้ที่ให้ความรักความเมตตา ตลอดจนเอื้ออาทรต่อผู้อยู่ภายใต้การปกครอง คนไทยจะมีความรู้สึกนิยมชมชอบผู้นำที่หมั่นออกเยี่ยมเยียนราษฎร ผู้นำที่สนใจสารทุกข์สุกดิบของประชาชนมากกว่าผู้นำที่ทำงานดีหรือทำงานเก่งแต่ไม่เคยหรือไม่ค่อยจะออกไปเยี่ยมเยียนราษฎร แม้แต่ในปัจจุบันลักษณะเช่นนี้ยังปรากฏให้เห็น เช่นในพฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทย โดยส่วนใหญ่คนไทยจะ

⁴สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการวิจัย เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2539), หน้า 67.

ไม่นิยมเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีว่แต่ทำงานบริหารจนกระทั่งไม่มีเวลาออกเยี่ยมเขียนราษฎร ดังจะเห็นได้ว่าบ่อยครั้งที่รัฐมนตรีเมื่อไปสมัครเป็น ส.ส. แล้ว ไม่ได้รับการเลือกตั้งอีก เหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็เห็นจะได้แก่ลักษณะที่ว่นี้ด้วย หรือถ้าจะมองมุกกลับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยทำไมจึงมุ่งอยู่กับการเยี่ยมเขียนราษฎร เมื่อมีการเสนอให้เพิ่มสมัยประชุมหรือขยายระยะเวลาในการประชุมบรรดา ส.ส. ทั้งหลายมักจะคัดค้านโดยอ้างว่าจะไม่มีเวลาออกเยี่ยมเขียนราษฎร นี่ก็เป็นเหตุผลที่แสดงให้เห็นถึงสภาพความเคยชินต่อภาพลักษณ์ของผู้ปกครองอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ ที่สำคัญที่จะต้องกล่าวไว้ในที่นี้อีกประการหนึ่งซึ่งค่อนข้างจะชัดเจนและเป็นธรรมชาติวิสัยในสังคมไทย คือ การเคารพยกย่องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์ของไทยทรงมีพระราชกรณียกิจในการออกเยี่ยมเขียนและทรงให้ความอุปถัมภ์ต่อพสกนิกรในสถานที่ต่าง ๆ ความหวังใจเอื้ออาทรต่อราษฎร ทำให้สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์และองค์พระมหากษัตริย์เองได้รับการยกย่องเทิดทูนโดยทั่วไปในหมู่คนไทย ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยคนไทยเคยชินต่อการมีผู้นำที่มีความรัก ความเมตตา และเอื้ออาทรต่อผู้ใต้ปกครอง ตลอดจนเชื่อต่อไปอีกว่าถ้าหากมีผู้นำที่มีลักษณะเช่นว่านี้จะทำให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขอีกด้วย⁵

(2) การปกครองแบบนายปกครองป่าว (autocratic government)

การปกครองแบบนายปกครองป่าว เป็นรูปแบบการปกครองที่กรุงศรีอยุธยา รับมาจากรูปแบบการปกครองของอาณาจักรขอม ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความเป็นแบบแผนมีระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด เมื่อนำมารวมกับคติทางศาสนาพุทธ ทำให้กรุงศรีอยุธยามีการปกครองแบบราชาธิปไตยหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งคนไทยชอบรับและถือปฏิบัติต่อ ๆ มา

การปกครองลักษณะนี้ กษัตริย์จะมีฐานะเป็นสมมติเทพ หรือเทวราชที่มีความสูงส่งและศักดิ์สิทธิ์ ดังจะเห็นได้จากโองการของกษัตริย์มีฐานะเป็นเทวโองการไครจะบัดชินหรือโต้แย้งมิได้ ลักษณะเช่นนี้เอื้อต่อการรวบอำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งก็เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น

จากการที่คนไทยยึดถือคติการปกครองแบบนี้เป็นเวลาชยาวนาน ความเคยชินจากการใช้การปกครองรูปแบบนี้ยังคงหลงเหลือในคนไทยรุ่นต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ที่สำคัญได้แก่ระบบศักดินา แม้ว่ามีการยกเลิกระบบศักดินาไปแล้วเมื่อหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

24 มิถุนายน 2475 แต่ด้วยเหตุที่คนไทยเคยชินกับวัฒนธรรมนายปกครองบ่าวที่ยึดถือปฏิบัติมานานกว่า 600 ปี อิทธิพลของวัฒนธรรมนายปกครองบ่าวจึงยังคงฝังรากลึกอยู่ในความรู้สึกของคนไทยโดยทั่วไป

“แนวคิดเรื่องการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบบศักดินาไทยถือว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองโดยเฉพาะกล่าวคือ ผู้ปกครองได้แก่ กษัตริย์กับขุนนาง ส่วนผู้ถูกปกครองคือประชาชนซึ่งมิได้มีส่วนในการปกครองแต่อย่างใด ส่วนในแนวคิดประชาธิปไตยที่ไทยรับมาจากตะวันตกนั้นประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง ตลอดจนสามารถปกครองตนเองได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นปัญหาต่อการเมืองการปกครองไทยในระบบประชาธิปไตยมาก เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเคยชินกับการถูกปกครองจึงไม่ยอมเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองเท่าใดนัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทยยังขาดคติทางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่มาก

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือว่า ข้าราชการคือผู้รับใช้พระราชา ส่วนประชาชนหรือไพร่มีหน้าที่รับใช้มุกนายอีกทีหนึ่ง แต่ในสมัยปัจจุบันข้าราชการเปรียบเสมือนเป็นผู้รับใช้ประชาชน ดังนั้นทั้งสองส่วนจึงขัดกันอยู่ที่ บ่อยครั้งที่ข้าราชการในปัจจุบันบางคนยังคงวางตนเป็นนายของประชาชนอยู่ โดยเฉพาะตามชนบทที่ห่างไกล ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ประชาชนไม่ได้รับการบริการจากข้าราชการเหล่านั้นตามที่ควรจะเป็น อีกทั้งบางทีก็เป็นช่องทางให้ข้าราชการเหล่านั้นมีโอกาสดู “ฉ้อราษฎร์” คือ ริดไถจากประชาชน และ “บังหลวง” คือ ชักยอกเงินของรัฐเป็นของตนเองอีกด้วย”⁶

สำหรับฐานะทางสังคมและศักดิ์ศรีของข้าราชการ โดยทั่วไปได้รับการยอมรับว่าสูงกว่าอาชีพอื่น ๆ ตามคติของการเป็นข้ารับใช้พระราชา และทัศนคติเช่นนี้ยังคงมีหลงเหลืออยู่ในสังคมไทยยุคปัจจุบันเป็นอันมาก ประชาชนยังคงนิยมให้บุตรหลานเข้ารับราชการเพื่อให้ได้เป็น “เจ้าคนนายคน” ดังจะเห็นได้จากการเปิดสอบแข่งขันเข้ารับราชการ จำนวนของผู้สมัครจะมีสัดส่วนมากกว่าจำนวนที่ทางราชการจะรับได้เป็นจำนวนมาก หรือที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่งในการเมืองไทยปัจจุบันคือ สภาพที่นักการเมืองแก่งแย่งกันเพื่อจะได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเกียรติประวัติของวงศ์ตระกูล และเป็นที่ยอมรับจากสังคม เพื่อมีสิทธิขอรับพระราชทานสายสะพายเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ ซึ่งจะเป็นการเลื่อนฐานะทางสังคมให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วอีกวิธีหนึ่ง

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

“นอกจากนี้ทัศนคติระหว่างข้าราชการกับข้าราชการด้วยกันเอง ที่ว่าข้าราชการผู้น้อยต้องเคารพเชื่อฟังข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และไม่ควรจะมีความคิดเห็นขัดแย้งหรือวิพากษ์วิจารณ์ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ก็เป็นคติจากระบบศักดินาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะต้องมีความนอบน้อมถ่อมตน และสวามิภักดิ์ต่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็ต้องโอบอ้อมอารีและปกป้องข้าราชการผู้น้อยซึ่งเปรียบเสมือนเป็น “ลูกน้อง” ด้วยผลจากลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิด “ก๊ก เหล่า” ขึ้นในระบบราชการมีการแบ่งเป็น “สาย” ตาม “สถาบันการศึกษาเดิม” มีการเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น”⁷

จากที่กล่าวมาถือได้ว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้ก่อให้เกิดคติ ความเชยชินอันเป็นแบบแผนในการดำเนินวิถีชีวิตของคนไทยหลายประการ คติและความเชยชินเหล่านี้ยังคงมีอิทธิพล อยู่มากต่อคนไทยในปัจจุบัน

(3) การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (centralization)

“การจัดรูปแบบการเมืองการปกครองของไทยจากอดีต ตั้งแต่สุโขทัยมาจนถึงรัตนโกสินทร์ ลักษณะสำคัญที่ถูกถ่ายทอดเป็นแบบอย่างต่อกันมาโดยมิได้เปลี่ยนแปลงในหลักการใหญ่เลย (อาจแตกต่างกันในรายละเอียด) คือ การสร้างให้เมืองราชธานีเป็นศูนย์กลางในการปกครอง วิธีการให้ความสำคัญต่อเมืองราชธานีเป็นหลักนี้ กล่าวได้ว่าเป็นการปกครองในรูปแบบที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (centralization) อันจะทำให้ง่ายต่อการควบคุมหรือปกครองภายในราชอาณาจักรตลอดจนเพื่อผลทางการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในราชอาณาจักรด้วย ดังนั้นการยึดถือรูปแบบการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางจึงถูกนำมาใช้ทุกยุคสมัยที่ผ่านมา แม้แต่ปัจจุบันก็ยังคงยึดถือกันอยู่

ในสมัยสุโขทัยที่ยึดถือการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ก็ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองหัวเมืองตามแนวทางของการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง โดยมีเมืองสุโขทัยเป็นราชธานีรอบนอกทั้งสี่ทิศของราชธานีเป็นเมืองลูกหลวง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นเมืองหน้าด่าน ส่วนหัวเมืองที่สำคัญรอบนอกออกไปก็จัดให้มีฐานะเป็นเมืองพระยามหานคร และหัวเมืองประเทศราช หากมีความสำคัญเทียบเท่าเมืองราชธานีไม่ การจัดรูปแบบการปกครองแบบนี้ให้ความสำคัญต่อเมืองราชธานีมากจนแยกไม่ออกระหว่างราชอาณาจักรกับราชธานีในแง่ของความสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสมือนกับว่าราชธานีคือราชอาณาจักรนั่นเอง ความรุ่งเรืองของอาณาจักรดูได้จากเมืองราชธานี เป็นต้น ดังนั้นในการทำสงคราม ถ้ายึดราชธานีได้ก็เหมือนกับว่ายึดราชอาณาจักรได้ หรือในทางตรงกันข้ามการป้องกันราชธานีได้ก็เหมือนกับว่าป้องกันราชอาณาจักรได้นั่นเอง

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

ในสมัยอยุธยาตอนต้นก็ยังคงใช้ลักษณะการปกครองตามแบบอย่างสุโขทัย แต่ประวัติศาสตร์ของอยุธยาตอนต้นมีปัญหายุ่งยากเรื่องของการแย่งชิงความเป็นใหญ่ระหว่างหัวเมืองสำคัญ คือเข้ามาจากเมืองสุพรรณบุรีกับเมืองลพบุรี ซึ่งเป็นหัวเมืองสำคัญของอาณาจักรอยุธยา ดังนั้นเมื่อถึงสมัยพระบรมไตรโลกนาถจึงได้ทรงปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยคงหลักการเดิม คือ การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเหมือนเดิม แต่ใช้วิธีการควบคุมหัวเมืองใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น มีการตั้งผู้รับผิดชอบออกเป็นสองฝ่ายคือฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนในตำแหน่ง “อัครมหาเสนาบดี” ซึ่งจะขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์อีกทีหนึ่ง วิธีการเช่นนี้เป็นการขยายควบคุมหัวเมืองอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยพระมหากษัตริย์มีข้าราชการทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ ตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงสูงสุด และจากหัวเมืองสู่เมืองราชธานี ท้ายสุดอำนาจก็จะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ที่เมืองอยุธยาซึ่งเป็นราชธานี นับได้ว่าเป็นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางอีกวิธีหนึ่งซึ่งใช้มาตั้งแต่ สมัยพระบรมไตรโลกนาถจนถึงสมัยปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในช่วงที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ อธิปไตยของชาวตะวันตกในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังแผ่ขยาย แนวคิดเรื่องการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตกจึงเกิดขึ้นทั้งจากพระมหากษัตริย์และขุนนางในราชสำนัก ก่อปรกับการมีปัญหาการปกครองภายในประเทศที่มีการไม่ลงรอยระหว่างกลุ่มขุนนางที่สนับสนุนสมเด็จพระเจ้าพระยามหาศรีวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ กับกลุ่มขุนนางฝ่ายสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นเมื่อทรงบรรลุนิติภาวะจึงทรงปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ในแนวทางที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางยิ่งขึ้น เช่น การจัดให้มีกระทรวงทำงานขึ้น 12 กระทรวง รับผิดชอบตามความเชี่ยวชาญ แนวทางการแยกความรับผิดชอบตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) เป็นแนวคิดที่ทรงรับมาจากชาวตะวันตก ในลักษณะเช่นนี้มีผลในด้านการแปลงของเดิมที่มีอยู่แล้ว คือ ระบบราชการในสมัยศักดินา ซึ่งวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนทางการปกครองหัวเมืองเนื่องจากต้องป้องกันอิทธิพลของชาวตะวันตกที่พยายามแผ่อำนาจเข้ามาในหัวเมืองที่มีเขตแดนติดต่อกับอาณาเขตของตน ดังนั้นจึงได้แบ่งการปกครองหัวเมืองออกเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีสมุหเทศาภิบาล ซึ่งโดยมากจะเป็นเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการที่ใกล้ชิด คอยดูแลควบคุมอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นการรวมศูนย์อำนาจและความจงรักภักดีเข้าส่วนกลางคือ กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นราชธานี รูปแบบการจัดการปกครองเช่นนี้ยังยึดถือเป็นหลักอยู่มาจนถึงปัจจุบัน แต่มีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมแห่งยุคสมัย

หลังจากที่ไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือหลักการในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นสำคัญอีกนัยหนึ่งการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยจะยึดหลักการของการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ได้มีโอกาสจัดการปกครองตนเองในแต่ละชุมชน นั่นคือ หลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไทยรับจากประเทศตะวันตกมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) ที่คนไทยเคยชินมาโดยตลอด

ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันได้มีการจัดการปกครองออกเป็น 3 รูปแบบตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อันประกอบด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดการปกครองตนเอง ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ส่วนระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นรูปแบบสุดท้ายจะยึดหลักการแบ่งปันอำนาจ (deconcentration) จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคอันประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้ในปัจจุบัน หลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางจะนำมาซึ่งเอกภาพและความมั่นคงในชาติ ส่วนหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ทำการปกครองตนเองอย่างแท้จริง แต่ก็ได้มีการจัดให้มีรูปแบบการปกครองตนเองได้ ซึ่งก็จะอยู่ในความควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางอยู่มาก ลักษณะเช่นนี้เองที่ทำให้กล่าวอ้างกันอยู่เสมอมาว่า ประชาธิปไตยในประเทศไทยไม่อาจจะพัฒนาไปได้เพราะขาดการพัฒนา รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นรากฐานของประชาธิปไตยในระดับชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมาก ๆ (อันเป็นผลเนื่องมาจากความเคยชินจากระบบเก่า) เป็นปัญหาที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทยนั่นเอง”⁸

จากที่กล่าวถึงมรดกทางการเมืองการปกครองของไทยจากอดีตที่ได้ตกทอดเป็นความเคยชินมาจนถึงปัจจุบันทั้ง 3 ประการ ได้แก่ คติการปกครองแบบพ่อปกครองลูก คติการปกครองแบบนายปกครองบ่าว และคติการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง นั้น จะพบว่าแม้ว่าไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่คติหรือความเคยชินซึ่งได้สืบทอดกันมาหลายชั่วคนนี้ก็ยังคงฝังลึกอยู่ในจิตใจของคนไทย จนกลายเป็นลักษณะของคนไทยไปโดยปริยาย คนไทยโดยส่วนมากไม่ค่อยมีใครตั้งคำถามว่า ทำไมต้องมีการแบ่งชนชั้นในสังคม ทำไมถึงยังมีการซื้อขายสิทธิในทางที่ไม่ชอบอยู่ในสังคม หรือแม้ถูกตั้งคำถามเช่นนี้คนไทยก็อาจจะ

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-75.

ตอบคำถามได้โดยง่ายว่า เพราะสิ่งเหล่านี้เคยมีมาแต่ไหนแต่ไรแล้ว เป็นต้น นั้นหมายความว่า อิทธิพลจากความเชื่อเก่า ๆ ที่ถูกถ่ายทอดมาจากอดีตยังฝังลึกอยู่ในจิตใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมอยู่ เมื่อไทยรับแนวคิดจากชาวตะวันตกมาใช้ปฏิบัติ คนไทยก็มิได้รับเอาแนวคิดเหล่านั้นมา ปฏิบัติอย่างสมบูรณ์หากแต่ได้นำมาผสมผสานกับวัฒนธรรมไทย ความคิดแบบไทย ๆ จนบางครั้ง การปฏิบัติได้เบี่ยงเบนออกไปจากมาตรฐานเดิมที่ชาวตะวันตกยึดถือปฏิบัติกัน นักสังเกตร่างกายทางการเมืองการปกครองไทยที่ไม่มีพื้นฐานความเข้าใจต่อประวัติศาสตร์ของไทย ย่อมยากที่จะทำความเข้าใจต่อการเมืองการปกครองไทยได้ และถึงกับได้เรียกการเมืองการปกครองไทยว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

2.1.2.2 ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

(1) ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจ

“ในการพิจารณาถึงระบบเศรษฐกิจของไทย จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเรื่องระบบสังคมควบคู่กันไปด้วย จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยเป็นสังคมระบบศักดินา ระบบศักดินาเป็นระบบสังคมสมัยอยุธยาและมีสืบต่อมาในประเทศไทยเป็นเวลาช้านาน ระบบศักดินานั้นเป็นระบบที่ถือเอาศักดิ์ของคนเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะสังคมไทยเป็นสังคมกสิกรรม เพราะฉะนั้นเมื่อมีการวัดศักดินา ก็อาจคำนึงถึงมาตรวัดที่ดินก่อนสิ่งอื่น หรือมิฉะนั้นคำว่า ศักดินา นั้นอาจแปลเพียงแต่ว่า “นาแห่งศักดิ์” ก็ได้ ผลของระบบศักดินาจึงทำให้คนในสังคมถูกแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ผู้ที่มีศักดินาดั้งแต่ 400 ขึ้นไปเรียกกันว่า ผู้ดี ส่วนศักดินาต่ำกว่านั้นถือว่าเป็นไพร่ การแบ่งคนในสังคมออกเป็นชนชั้น (social class) เช่นนี้แม้ว่าจะมิใช่เป็นสิ่งที่กำหนดตายตัวไว้ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็มีผลต่อปัญหาแรงงานอันถือได้ว่าเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ระบบไพร่ซึ่งไพร่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานมาทำให้กับรัฐหรือรับใช้แรงงานมูลนายนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสูญเสียผลประโยชน์ทางด้านแรงงานอย่างมาก กล่าวคือ แทนที่ไพร่ได้ใช้แรงงานในที่ดินของตนและนำผลผลิตที่ได้นั้นซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ไพร่กลับต้องให้ผลผลิตเหล่านั้นแก่มูลนายส่วนหนึ่งและให้มูลนายส่งต่อไปให้รัฐอีกส่วนหนึ่ง เวลาที่ไพร่จะมีเหลือเพื่อใช้แรงงานในที่ดินของตนก็เป็นช่วงระยะสั้น ๆ เท่านั้น เมื่อไพร่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากแรงงานของตนเท่าใดนัก แรงกระตุ้นที่จะทำให้ไพร่ทุ่มเทไปเพื่อผลประโยชน์ของตนก็มีน้อยกว่าเท่าที่ควร ไพร่จึงไม่สนใจที่จะลงทุนด้านแรงงานเพื่อได้ผลผลิตจำนวนมากนัก เพราะนอกจากจะต้องส่งต่อให้มูลนายและรัฐแล้ว ถ้าหากพวกเขายังมีผลผลิตเหลืออยู่มากมายก็อาจถูกขุนนางบางคนริดไถเอาอีกด้วย

นอกจากระบบไพร่แล้ว ยังมีระบบทาส ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ในอดีตสังคมไทยมีทาสเป็นจำนวนมาก นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย และคโยย ๆ เปลี่ยนรูปไป จนกระทั่งกลายเป็นระบบหรือสถาบันขึ้นมาในสมัยอยุธยา และได้ฝังรากลึกกลงไปในวิถีชีวิตทางสังคม ซึ่งมีผลต่อขนบธรรมเนียม ประเพณีของคนไทยอย่างมาก⁹

ระบบทาสเมื่อเปรียบเทียบกับระบบไพร่แล้ว ทาสเป็นเพียงคนกลุ่มน้อยในสังคม แต่การมีระบบไพร่และระบบทาสอยู่ในสังคมก็อาจกล่าวได้ว่า ทำให้แรงงานของประเทศต้องกระจายออกไปอยู่กับรัฐและบรรดากลุ่มนายทาส

สถาบันทางสังคมดังกล่าวมานี้ นอกจากทำให้เกิดพันธะทางสังคมแล้ว ยังทำให้เกิดพันธะทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวคือ ทำให้สภาพเศรษฐกิจของไทยไม่ได้กระจายรายได้ และผลผลิตไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่แต่ตกเป็นผลประโยชน์ของบรรดาผู้ปกครองเท่านั้น

ในสมัยรัตนโกสินทร์ไทยเริ่มมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับชาติมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทยในระยะต่อมา ในช่วงนี้คนไทยต้องการแรงงานช่วยในการเกษตรกรรม โดยเฉพาะเรื่องการปลูกข้าว ส่วนการประกอบกิจกรรมอื่นก็ยังคงอยู่ในมือชาวต่างชาติ ทั้งนี้เพราะประชาชนซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมมักจะพอใจกับสภาพความเป็นอยู่ของตน

สมัยรัตนโกสินทร์นี้เอง อิทธิพลของคนจีนที่เคยมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่เริ่มมีอิทธิพลในวงการปกครองมากขึ้น และได้รับเอกสิทธิ์ผูกขาดสินค้าบางอย่าง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ การผูกขาดสินค้าของหลวงเริ่มขยายกิจการผูกขาดให้แก่พ่อค้าชาวจีน และคนจีนบางคนเป็นเจ้าภาษี ทำให้คนจีนเริ่มมีความสำคัญขึ้น รัฐก็ไม่ได้เร่งรื้อให้คนไทยทำการค้าขายผลผลิตพื้นเมืองซึ่งนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าในอีกภูมิภาคหนึ่งก็ตั้งอาศัยพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นคนจีน ระบบคนกลางในการซื้อขายได้ปรากฏสืบมาจนเท่าทุกวันนี้¹⁰

⁹ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจนี ละอองศรี (สมเกียรติกุล) และยุพา ชุมจันทร์ แปลจาก Ancient Siamese Government and Administration. (กรุงเทพมหานคร : มุทนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2527), หน้า 55-59.

¹⁰บริหารเทพธานี, พระ, พงศาวดารชาติไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2469) หน้า 156.

ในสมัยการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แม้ว่าพระองค์ได้พยายามที่จะปฏิรูปด้านเศรษฐกิจให้มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจยังคงดำเนินไปทางแนวราบ บรรดาประชาชนส่วนใหญ่ยังยึดอาชีพเกษตรกรรม ส่วนชาวจีนก็ยังคงเป็นผู้คุมอิทธิพลทางการค้าขายและการอุตสาหกรรมของไทยอยู่

เมื่อชาวต่างชาติเข้ามาคุมอำนาจในทางเศรษฐกิจ มีผลทำให้บุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความมั่งคั่งร่ำรวยในสังคม แต่ในฐานะที่เป็นชาวต่างชาติจึงไม่ค่อยมีอิทธิพลในทางการเมืองมากนัก เพราะฉะนั้น เมื่อประสบความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจในทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ กัน การได้เป็นเจ้าของนาขออนุญาตก็เป็นทางหนึ่ง เพราะเจ้าภาษีนายอากรนั้นถือว่าเป็นขุนนาง (หรือข้าราชการ) ของรัฐบาล เจ้าภาษีนายอากรส่วนใหญ่ที่ชนะการประมูลก็มักจะเป็นชาวจีน เมื่อก้าวหน้าขึ้นเป็นขุนนางก็พยายามใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนแสวงหาผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่การรีดไถประชาชน การติดสินบนเจ้าพนักงานเพื่อชนะการประมูล ตลอดจนการชักยอกเบียดบังเงินภาษีรายได้ที่ตนเก็บได้ โดยไม่ส่งให้แก่กรมพระคลังซึ่งรับผิดชอบอยู่เป็นต้น

(2) ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบสังคม

นับแต่สมัยโบราณมาจนถึงปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของสังคมไทย นั้นมีลักษณะอยู่บนพื้นฐานของระบบวัฒนธรรมที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง “ลูกพี่” กับ “ลูกน้อง” (patron-client relationship) โครงสร้างของสังคมไทยเป็นผลมาจากระบบสังคมของไทย ซึ่งไม่มีชนชั้นที่มีเสถียรภาพแน่นอนตายตัวเหมือนกับระบบวรรณะของอินเดีย¹¹ แต่คนในสังคมไทยก็มีความแตกต่างกันทางฐานะ สิทธิและหน้าที่ แม้ว่าความแตกต่างเหล่านี้มิได้กำหนดตายตัวว่าอยู่ในชนชั้นใดก็ตาม

เครื่องกำหนดความแตกต่างทางสิทธิและหน้าที่ของชนชั้นเหล่านี้ก็คือศักดินา ฉะนั้น จึงกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ระบบสังคมไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมานั้นเป็นระบบศักดินา แม้ว่าชนชั้นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะได้รับศักดินาจำนวนแตกต่างกัน แต่ถ้าพิจารณารวม ๆ แล้ว บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางก็มีฐานะและสิทธิต่าง ๆ ในสังคมเกือบจะเท่าเทียมกัน แต่ไพร่และทาสเท่านั้นที่ถูกแยกออกเป็นชนชั้นหนึ่งต่างหาก พระสงฆ์ พราหมณ์ และชาวต่างประเทศ นั้นมีฐานะในสังคมต่างออกไป

¹¹ คีฤทธี ปราโมช, ม.ร.ว., “สังคมสมัยอยุธยา” ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทยตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 50.

ความสัมพันธ์ของชนชั้นทั้งสองนี้อยู่ที่ว่า ผู้ที่ศึกษาดูสูง นอกจากจะมีหน้าที่ในการบริหารด้านอื่น ๆ แล้ว ยังมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับคน หรือไพร่ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนอีกด้วย ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนศักดินา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดีและไพร่ หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า มุทนายกับไพร่ นั้นมีมานานแล้วเนื่องจากความจำเป็นของรัฐในการเรียกเกณฑ์กำลังคนในยามฉุกเฉิน¹² มีกฎหมายต่าง ๆ ที่ตราเอาไว้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมุทนายกับไพร่ได้ดี เช่น ในพระไอยการลักษณะรับฟ้อง พ.ศ. 1926 ซึ่งตรงกับรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดี 45¹³ ได้ระบุความผิดของมุทนายที่เข้าไปพัวพันสมรู้ร่วมคิดกับไพร่ที่กระทำความผิด หรือพระไอยการลักษณะตระลาการ พ.ศ. 1900 มาตรา 44¹⁴ ซึ่งห้ามมิให้มุทนายแก้ความในศาลให้แก่ไพร่ของตน จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมุทนายตลอดเวลานั้นเป็นแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยไพร่จะต้องพึ่งมุทนายเพื่อได้รับความพิทักษ์รักษา ฝ่ายไพร่ก็ต้องปรนนิบัติรับใช้แรงงานมุทนายของตน และยิ่งมุทนายต้องรับผิดชอบในความประพฤติกผิดของไพร่ด้วย ไพร่ก็จำเป็นต้องให้ความเคารพยำเกรงมุทนายมากขึ้น¹⁵

ความสัมพันธ์ของคนในสังคมในลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันนี้เองได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย ในท้ายที่สุด แม้ว่าระบบไพร่จะได้ยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่อิทธิพลของระบบนี้ยังคงหลงเหลืออยู่ เพียงแต่ปรับเปลี่ยนรูปแบบไป กล่าวคือ จากความสัมพันธ์ระหว่างมุทนายกับไพร่ จะกลายมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ลูกพี่” กับ “ลูกน้อง” โดยที่บุคคลผู้มีตำแหน่งสูงในสังคมก็ถือว่าเป็น “ลูกพี่” ส่วนผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าก็ถือว่าเป็น “ลูกน้อง” ทั้งนี้เพราะแม้สถาบันต่าง ๆ ทั้งด้านปกครองและด้านสังคม อาทิ การปกครองแบบจตุสดมภ์ ระบบสังคมแบบศักดินา ฯลฯ ได้ยกเลิกไปแล้ว ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ตาม แต่รูปแบบของสถาบันต่าง ๆ ในระยะต่อมาก็ได้รับอิทธิพลจากสมัยก่อน เช่น ทางด้านการบริหาร ได้ยกเลิกการให้ศักดินาแก่ขุนนางอันเป็นเรื่องแสดงความแตกต่างในทางฐานะตำแหน่งและหน้าที่ไปแล้ว และข้าราชการ

¹²ขจร สุขพานิช, “ฐานันดรไพร่” ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 57.

¹³“พระไอยการลักษณะรับฟ้อง,” กฎหมายตราสามดวง ฉบับจุลศักราช เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์จุลศักราช, 2505), หน้า 57.

¹⁴“พระไอยการลักษณะตระลาการ,” กฎหมายตราสามดวงฉบับจุลศักราช เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์จุลศักราช, 2505), หน้า 50.

¹⁵ขจร สุขพานิช, “ฐานันดรไพร่”, หน้า 80.

ในสมัยต่อมาได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องตอบแทนเพื่อแสดงความแตกต่างทางสังคมจากคนธรรมดาสามัญ เช่นนี้เท่ากับว่าบรรดาข้าราชการในสมัยต่อมายังมีฐานะเป็นชนชั้นสูงในสังคมอยู่เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการบริหาร ฉะนั้นโครงสร้างของสังคมไทยก็ยังมีได้เปลี่ยนไปจากเดิมเท่าใดนัก คำนิยามที่ประชาชนจะต้องการความคุ้มครองจากผู้มีอำนาจในทางการเมืองก็ยังคงมีอยู่และความสัมพันธ์ระหว่าง “ถูกพี่” กับ “ถูกน้อง” ก็ออกมาในลักษณะที่ทั้ง “ถูกพี่-ถูกน้อง” ต่างก็มีภาระหน้าที่ในการตอบแทนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ “ถูกน้อง” จะปฏิบัติกรต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของถูกพี่ ขณะที่ตัวกัน “ถูกพี่” ก็จะปฏิบัติกรต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ถูกน้อง

(3) ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบการเมือง

“ในระหว่างสมัยสุโขทัยกับสมัยอยุธยาตอนต้น พระมหากษัตริย์ และบรรดาขุนนางเป็นผู้ปกครองประเทศโดยตรงในแบบพ้องกับลูก ดังหลักฐานจากหลักศิลาจารึกได้ระบุคำว่า “อำมาตย์” และ “มนตรี” เอาไว้ แสดงว่าจำเป็นต้องมีขุนนางอยู่ในราชสำนักพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่ประมาณกลางพุทธศตวรรษที่ 19 แล้ว เมื่อถึงสมัยการปฏิรูประบบการปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ขุนนางซึ่งทำหน้าที่ปกครองอยู่ก็ค่อย ๆ วิจารณ์การมาเป็นระบบขุนนาง เนื่องจากได้ขยายระบบการบริหารออกไป และลักษณะสถาบันพระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนไปอยู่ในฐานะเป็นสมมติเทพมากขึ้น เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากเขมรภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางจะร่วมกันบริหารประเทศ บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารประเทศนั้นจะได้รับศักดินา ขศ ราชทินนาม และตำแหน่ง เพื่อแสดงความแตกต่างตามลำดับชั้น และอำนาจหน้าที่ นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ยังพระราชทานเครื่องราชอิสริยยศ สิทธิพิเศษ และผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ ให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางเหล่านี้ เช่น ได้รับยกเว้นการถูกเกณฑ์แรงงาน มีสิทธิส่งคนไปศาลแทนตนเองในกรณีเกิดคดีความ ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัด มีสิทธิใช้แรงงานไพร่ในความรับผิดชอบของตนให้สิทธิในการเก็บผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่การงานของตน ฯลฯ”¹⁶

การที่บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางได้รับสิทธิพิเศษและผลประโยชน์เช่นนี้ จึงทำให้บรรดาคนเหล่านี้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่การงานของตน ด้วยพวกเขาารู้สึกว่าตนจะได้รับผลประโยชน์มากน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการทุจริตจากประชาชน เพราะถ้าพึ่งเบี้ยหวัดที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้ นั่นเป็นเพียงเงินจำนวนเล็กน้อย

¹⁶ ครอบิธิ เวลส์, การปกครอง และการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจนี ละอองศรี (สมเกียรติฤกษ์) และ ชุพา ชุมจันทร์ 2527, หน้า 33-34.

เท่านั้น ในบางครั้งยังพระราชทานในรูปสิ่งของ เช่น เสื้อผ้า อีกด้วย¹⁷ ทั้งนี้เนื่องจากเงินเบี้ยหวัด มิใช่เงินเดือนตามทัศนคติปัจจุบัน แต่เป็นเพียงสิ่งที่พระมหากษัตริย์พระราชทานตอบแทนแก่คนที่ เป็นฐานอำนาจของพระองค์ เพื่อแสดงการยอมรับความสำคัญของพระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง ซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศ มากกว่าเป็นการตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ

“ในสมัยต่อ ๆ มา นับจากสมัยพระบรมไตรโลกนาถมาจนถึงรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯชนชั้นผู้ปกครองประเทศยังคงได้รับสิทธิพิเศษและผลประโยชน์ใน ลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้รวมทั้งขุนนางในการปกครองส่วนหัวเมืองด้วย วิธีการปกครองหัวเมืองเรียก กันว่า ระบบกินเมือง โดยถือกันว่า ผู้เป็นเจ้าของเมืองต้องทิ้งฐานะของตนมาประจำทำการปกครองบ้าน เมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออก แรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งซึ่งทำมาหาได้ เช่น ข้าวเปลือกอาหาร เป็นต้น รัฐไม่ได้จ่ายค่า ตอบแทนให้จึงอนุญาตให้เจ้าเมืองได้รับผลประโยชน์จากค่าธรรมเนียมในกิจการต่างๆ ซึ่งคนรับ ผิดชอบอยู่ กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นเพียงแต่ตกลง ตามศักดิ์ เมื่อมีการใช้เงินตรามากขึ้น ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้ก็ไม่เพียงพอ จึงหาทางได้ผล ประโยชน์ทางอื่น เช่น ทำไร่นา ค้าขาย เป็นต้น จึงใช้อำนาจที่ตนมีอยู่บังคับให้ราษฎรมาทำผลิตผล ให้แก่ตน จึงทำให้เกิดประเพณี หากินโดยอาศัยตำแหน่งราชการขึ้นมา”¹⁸

ระบบกินเมืองที่ให้อำนาจชนชั้นปกครองหารายได้จากตำแหน่งหน้าที่การงาน ของคนได้นั้น ทำให้เกิดการทุจริตขึ้นในสังคม แม้ผู้ปกครองจะได้รับสิทธิพิเศษนี้ก็ตาม แต่ผู้ปกครองก็มักจะทำการทุจริตประชาชนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์มากขึ้นอยู่เสมอ โดยใช้กลวิธี ต่าง ๆ การแสวงหาผลประโยชน์ในทางราชการเช่นนี้ได้ฝังรากถึงลงในสังคมไทยจนกลายเป็นค่านิยมของชนชั้นผู้ปกครองไปในแง่ที่ว่า ทำให้ข้าราชการของรัฐมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่ง ที่ถือว่าเป็นของ “เอกชน” หรือ “ทางราชการ” แต่กลับรู้สึกว่ารวยได้ต่าง ๆ งานที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้น ตกเป็นของส่วนตนได้ทั้งสิ้น

สรุปได้ว่า ลักษณะการเกิดการทุจริต (corruption) ในสังคมไทยส่วนหนึ่งนั้นมี ผลสืบเนื่องมาจากผลของระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม และระบบการเมืองของไทยที่เป็นมาตั้งแต่

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

¹⁸ คำทรงราชานุกาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้า สฤษดิ์ดิศ ขวางกูร (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498), หน้า 30.

อดีต แม้ว่าระบบต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ในระยะต่อมาจะได้ล้มเลิกไปแล้ว แต่อิทธิพลของระบบยังคงฝังลึกอยู่ในความรู้สึกและวิถีชีวิตของคนไทยโดยส่วนใหญ่อยู่ การทำความเข้าใจปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้เป็นแนวทางที่จะทำให้เข้าใจพฤติกรรมการท่องเที่ยวในบริบทของสังคมไทยได้ง่ายขึ้น

2.1.2.3 ระบบคุณค่าในสังคม (Social Values system)

“ในทุกสังคมเมื่อระบบคุณค่าในสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงปทัสถาน (norms) ทัศนคติ (attitude) ที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในสังคมก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย นั่นหมายความว่าเมื่อระบบคุณค่าของสังคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบริบททางสังคมเปลี่ยน จะส่งผลให้สำนึกและความคิดเกี่ยวกับสังคมของคนในสังคมเปลี่ยนด้วยเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงระบบคุณค่าในสังคมที่จะกล่าวถึงในที่นี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก การเปลี่ยนแปลงในบริบททางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางรวดเร็ว แต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่สมดุลทำให้พฤติกรรมทางการบริโภคของสังคมสูงขึ้น เกิดปรากฏการณ์ของการบริโภคเกินจำเป็น (over consumption)

ระบบคุณค่าของสังคมที่นิยมการบริโภคมามากขึ้นเช่นนี้ นับว่าบั่นทอนสำนึกของข้าราชการอย่างมาก ก่อนหน้านีในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กล่าวกันว่า คนที่มีฐานะร่ำรวย อยู่บ้านหลังใหญ่ ขับรถคันโต จะรู้สึกอึดอัด เพราะคุณค่าและปทัสถานของสังคมในขณะนั้นเห็นว่าการใช้ชีวิตที่พุ่มเพอຍเกินความจำเป็น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง แต่ในปัจจุบันเรากำลังให้ความสำคัญ และยอมรับแก่บุคคลผู้มีฐานะดี ว่ามีสถานภาพทางสังคมสูง”¹⁹

ค่านิยมของสังคมไทยที่นิยมยกย่องคนที่มีอำนาจ นิยมยกย่องคนที่มีเงินทอง ถือว่าเป็นผู้ที่มีเกียรติในสังคม ค่านิยมเหล่านี้ล้วนแต่เสริมให้มีการพยายามที่จะใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิด เพื่อความมั่งคั่งร่ำรวยของตน เมื่อค่านิยมในสังคมยอมรับหรือยึดถือ จึงทำให้การทุจริต (corruption) ไม่เป็นเรื่องเสื่อมเสียหรือน่าอับอาย ถ้าหากเป็นผู้มีเงินก็สามารถเข้าสังคมได้ จึงทำให้เชื่อกันในสังคมไทยปัจจุบันว่า เงินเท่านั้นเป็นความสำคัญของสังคม ยิ่งโง่งมก็ยังมีเกียรติ

¹⁹ กระทบ ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย : จิตสำนึกและอุดมการณ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 35.

มีหน้ามีตา มีสมัครพรรคพวกมาก มีผู้คนนับหน้าถือตา²⁰ ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องคนที่ร่ำรวย จึงต้องพยายามเอาชนะในการแข่งขันกันในการดำเนินชีวิตและในการบริโภค ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้สิ่งที่เคยถือกันว่าผิดได้กลายเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับและพากันยึดถือปฏิบัติจนกลายเป็นสิ่งปกติไป ซึ่งนับวันแต่จะทำให้สังคมมีคมนลงเรื่อย ๆ สภาพดังกล่าวนี้ นับว่าก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่ออุดมการณ์และสำนึกของข้าราชการไทยอย่างสูงและเป็นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของการทุจริต (corruption) ในปัจจุบัน

2.2 การทุจริต (corruption) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2.1 การทุจริต (corruption) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การทุจริต (corruption) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นปัญหาสำคัญทั้งในสังคมไทยและต่างประเทศ การทุจริตมิใช่เพียงแต่จะดึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศให้ช้าลงเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐบาลประสบความลำบากในด้านความคดค่าของความชอบธรรม (legitimacy) ทางการเมืองการปกครองทำให้เกิดความยากลำบากที่จะขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อสนับสนุนฐานะและบทบาทของรัฐบาลนั้น ๆ ด้วย การทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกิดขึ้นได้เสมอในทุกประเทศจะมากบ้างน้อยบ้างก็แล้วแต่ลักษณะวินัย การยับยั้งชั่งใจ และการตรวจสอบควบคุมของกลไกทางบริหารและสังคม

ในส่วนนี้จะยกตัวอย่างพฤติกรรมกรรมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศดังที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ เช่น ในประเทศญี่ปุ่นนายกรัฐมนตรีแห่งพรรคเสรีประชาธิปไตยที่รับสินบนบริษัทผลิตเครื่องบินใหญ่ในสหรัฐอเมริกาหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง สาธารณสุขของญี่ปุ่นที่ชื่อ นายโนบุฮารุ โอคามิตสึ ถูกตำรวจจับกุมข้อหารับสินบนจากนักธุรกิจจำนวน 530,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา ในประเทศฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีมาร์คอส ที่ทำการทุจริตคอร์รัปชันจนถูกขับไล่ไปสิ้นชีวิตในต่างประเทศ ในประเทศอิตาลี ศาลอุทธรณ์ของอิตาลีได้พิพากษาลงโทษจำคุกนายเบตติโน กราซี อดีตนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 5 ปีครึ่ง เนื่องจากกระทำความผิดในข้อหาคอร์รัปชัน แต่นายกรัฐมนตรีผู้นี้รู้ตัวล่วงหน้าจึงลี้ภัยไปอยู่ที่ดูนิเซียในประเทศเวเนซุเอลาได้ดำเนินคดีกับประธานาธิบดีคาร์ลอส แอนเดรส เปเรซ ในข้อหาว่าทำการคอร์รัปชัน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2536 ขณะเดียวกันประเทศคอซตาริก้า ก็ดำเนินคดีกับประธานาธิบดีลูยส์ อันเบอร์โต มงเก้ ในฐานะที่โกงชาติถึง 6 ล้านดอลลาร์ ในประเทศเกาหลีใต้

²⁰จำทูล กองสาร และคณะ, ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการไทย เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516. หน้า 89.

ประธานาธิบดีเกาหลีสองคนถูกกล่าวหาว่ารับสินบนบริษัทยักษ์ใหญ่และถูกคุมขังอยู่ขณะนี้ ในประเทศฝรั่งเศส นายปีแอร์ เบเรโกว์วีย์ นายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศสที่ยิงตัวตาย เพราะมีข่าวว่าไป คุ้มเงินปลอตกดอกเบียจากรณาการเพียง 1 ล้านฟรังก์ มาซื้อบ้านของตนเองในกรุงปารีสขณะที่อยู่ใน ตำแหน่ง หรือในประเทศโคลัมเบีย ประธานาธิบดีเออร์เนสโต แซมเปออร์ ถูกกล่าวหาว่ารับเงินจาก ขบวนการค้ายาเสพติดโคเคน “คาลี” มูลค่า 6 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 150 ล้านบาท นำมา ใช้ในการหาเสียงเมื่อปี 2537 เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดขึ้น อย่างกว้างขวางมาเป็นเวลาช้านาน ดังจะเห็นได้จาก นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มีบุคคล ที่เรียกว่านักการเมืองเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองประเทศมาตั้งแต่ปัจจุบันเป็นระยะเวลา กว่า 65 ปี มีการตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศแล้ว 53 ชุด และมีนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ก้าวขึ้นมาด้วย การได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนโดยวิธีการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งหรือเข้ามาด้วยการปฏิวัติรัฐ ประหารมีจำนวนทั้งสิ้น 23 คน ได้มีเรื่องราวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมาทุกยุคทุกสมัย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

2.2.1.1 การทุจริตในยุคผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนอำนาจการปกครองจากกษัตริย์มาเป็นบุคคลคณะหนึ่งที่ เรียกว่า “นักการเมือง” ซึ่งคนกลุ่มใหม่เหล่านี้ได้เข้ามารับผิดชอบในการปกครองประเทศทั้งในด้าน นิติบัญญัติคือ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทางฝ่ายบริหารได้แก่รัฐมนตรีในคณะรัฐบาล อย่าง ไรก็ตามในการแต่งตั้งครั้งแรกนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. แต่งตั้งทั้งหมด จำนวน 70 คน ส่วนฝ่ายบริหารครั้งนั้นเรียกว่าคณะกรรมาธิการราษฎรจำนวน 14 คน

การปฏิวัติครั้งนั้นเป็นจุดกำเนิดของชนชั้นปกครองใหม่ อันประกอบด้วยขุนนาง ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ช่วงนั้นแม้ชนชั้นปกครองจะสามารถยึดครองอำนาจได้ แต่ ก็ขาดอำนาจทางด้านเศรษฐกิจซึ่งทำให้การทรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ชน ชั้นปกครองใหม่จึงได้สร้างและขยายฐานอำนาจทางด้านเศรษฐกิจเพื่อรองรับและเสริมอำนาจทาง การเมืองที่มีอยู่ กระบวนการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเริ่มต้นภายหลังจากการปฏิวัติ 2475 ระบบ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงเกาะกุมสังคมไทยอย่างแน่นแฟ้น ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยที่ผลักดันให้ชนชั้น ปกครองใหม่จำเป็นต้องแสวงหาและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพื่อธำรงและเสริมอำนาจทางการเมือง²¹

²¹รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การลงทุนเพื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี : อนิจกษณะของการ เมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : นานีอักษรการพิมพ์, 2536), หน้า 44-46.

อำนาจอิทธิพลทางการเมืองของคณะราษฎรสิ้นสุดลงหลังจากมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ 12 ชุด และมีนายกรัฐมนตรีเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารประเทศ 3 คนในระยะเวลา 15 ปีเศษ เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงครามนำทหารเข้าทำการรัฐประหารเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2490

การทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองไทยระหว่างยุคผู้ก่อการหรือคณะราษฎรจะมีปรากฏให้เห็นได้ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี คนที่ 3 ของประเทศ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีระยะเวลาการครองอำนาจทางการเมืองยาวนานถึง 14 ปี 5 เดือน ในรัฐบาล 8 สมัย แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างชัดเจนแต่ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์กล่าวขานกันในบรรดาสื่อมวลชนและประชาชนมากเป็นพิเศษ

ในรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี คนที่ 8 ของประเทศ ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม 2489 ถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ระบายนมีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันออกมาเสมอ แม้ตัวนายกรัฐมนตรีเองจะไม่มีปัญหา แต่รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลได้มีข่าวออกมาเป็นระยะ ๆ จนกระทั่งพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านในช่วงนั้นได้เสนอญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการสอบสวนกรณีรัฐมนตรี ร่ำรวยผิดปกติ เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2490²²

2.2.1.2 การทุจริตในยุคเผด็จการทหาร

การรัฐประหารเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2490 ถือว่าเป็นการนำมาซึ่งการปกครองเผด็จการทหารและมีการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของคนกลุ่มนี้ยาวนาน จนกระทั่งถึงปี 2516 จึงถูกขบวนการพลังประชาธิปไตยรวมตัวกันขับไล่อำนาจของเผด็จการทหารออกไป สำหรับในยุคเผด็จการเรื่องอำนาจถือว่าเป็นสมัยที่มีการทุจริตคอร์รัปชันเงินงบประมาณของแผ่นดินไปอย่างมากมายมหาศาลที่สุด จนเมื่อบุคคลเหล่านี้ขึ้นอำนาจลงเรื่องราวอันอัปยศจึงได้ถูกเปิดโปงขึ้นมาให้เห็นเป็นข่าวกรีกโครม และโด่งดังมากเป็นประวัติการณ์ ซึ่งยุคนี้จะนับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีที่ได้รับยกย่องว่าเป็นขวัญใจประชาชนคนไทยเจ้าของคำกล่าวกันติดปากว่า “ข้าพเจ้าขอรับผิดชอบแต่ผู้เดียว” ครองอำนาจทางการเมือง และการทหารระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2502 ถึงเดือนธันวาคม 2506 เป็นต้นมา

ภายหลังจากการอนิจกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี คนที่ 9 ของประเทศ เรื่องราวการทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกเปิดเผยออกมาว่าช่วงที่ครองอำนาจอยู่นั้นได้ทำการเบียดบังเงินแผ่นดินสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเองอย่างมหาศาล มูลค่าของทรัพย์สินที่ประเมินไว้

²² สาริต วิบุรช, “วัฒนธรรมการคอร์รัปชันของนักการเมือง,” ผู้จัดการรายวัน (8 กุมภาพันธ์ 2540) : 8.

สูงถึง 2,800 ล้านบาท เงินจำนวนนี้ หากนำมาเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) จะมีมูลค่าสูงถึง 80,000 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 26 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในปี 2533²³ ทรัพย์สินเหล่านี้ต่อมาได้ถูกจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานั้นใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2502 สั่งยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2507 จำนวนทั้งสิ้น 604,551,276.62 บาท โดยให้สัมภาระหนึ่งสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่น ๆ ถึงเหตุผลในการประกาศยึดทรัพย์สินนี้ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบกระทำการเบียดบังและขกขออกทรัพย์สินของรัฐ²⁴

ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คนที่ 10 ของประเทศ ในรัฐบาลชุดที่ 30-32 ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2506 จนถึงเดือนตุลาคม 2516 กระทั่งถูกนิสิต นักศึกษา และประชาชนขับไล่ออกนอกประเทศ และมีการเรียกร้องให้รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ทำการยึดทรัพย์สินสามผู้นำทางการเมือง และการทหารยุคนั้น อันมีจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียรและพันเอก ณรงค์ กิตติขจร พร้อมทั้งครอบครัวให้ตกเป็นของแผ่นดิน จำนวนกว่าพันล้านบาท เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2517

จำนวนทรัพย์สินที่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี คนที่ 12 ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ประกาศยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวกนั้นในจำนวนนี้เป็นเงินในธนาคาร และสถาบันการเงินต่าง ๆ กว่า 472 ล้านบาท และทรัพย์สินอื่น ๆ อีกประมาณ 700- 800 ล้านบาท เมื่อแยกจำนวนเงินแต่ละคนแล้วจะมีเงินสดฝากธนาคารพาณิชย์ไว้ดังนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร จำนวน 24 ล้านบาท ท่านผู้หญิงจงกล กิตติขจร จำนวน 96 ล้านบาท จอมพลประภาส จารุเสถียร จำนวน 240 ล้านบาท ท่านผู้หญิงไสว จารุเสถียร จำนวน 98 ล้านบาท พันเอก ณรงค์ กิตติขจร จำนวน 32 ล้านบาท และนางสุภาภรณ์ กิตติขจร จำนวน 32 ล้านบาท²⁵

²³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : 179 การพิมพ์, 2537), หน้า 11.

²⁴ วิภาค ฉัพพรรณ (นามแฝง), “ยึดทรัพย์ 69 ล้าน พลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ,” มติชน (24 มิถุนายน 2539) : 3.

²⁵ สาทิต วินุราช. “วัฒนธรรมการคอร์รัปชันของนักการเมือง,” ผู้จัดการรายวัน (8 กุมภาพันธ์ 2540) : 8.

สำหรับจอมพลประภาส จารุเสถียร อดีตรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และดำรงตำแหน่งทางทหารเป็นผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีเรื่องราวกล่าวขานเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมาก เช่น การใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์จากบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด โดยนายประเสริฐ พิณรุโสภณ ได้ตอบแทนที่จอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นผู้ให้ตนมีสิทธิเข้าเป็นผู้บริหารกิจการของบริษัท โดยให้หุ้นลม 6,650 หุ้น และต่อมากิจการของบริษัทได้ถูกโอนให้กับเทศบาลนครกรุงเทพ นายประเสริฐ ได้เรียกค่าหุ้นของตนคืน รวมทั้งหุ้นลมของ จอมพลประภาส มูลค่ากว่า 6 ล้านบาท ซึ่งจอมพลประภาส ก็ได้เงินโดยไม่ต้องลงทุนแต่อย่างใดนอกจากนี้ก็มีกรณีกล่าวหาว่าจอมพลประภาส จารุเสถียรได้นำเอาป่าสงวนหลายจังหวัดจำนวนมากให้พ่อค้าทำประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของชาติแต่อย่างใด มีกรณีกล่าวหาจอมพลประภาส จารุเสถียร ว่ารับเงินโบนัสจากการไฟฟ้านครหลวงเป็นการจ่ายผิดระเบียบติดต่อกันมา 16 ปี ตั้งแต่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นกรรมการการไฟฟ้านครหลวงโดยตำแหน่ง คิดเป็นเงินราว 50 ล้านบาท²⁶

อย่างไรก็ตาม ในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจนกระทั่งถึงสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้นำของรัฐบาลนั้น มีรัฐมนตรีบางคนที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง สร้างความร่ำรวยให้แก่ตน แล้วเกิดโชคร้าย เรื่องราวที่ฉ้อฉล ทุจริต ถูกเปิดโปงขึ้นขณะดำรงตำแหน่งอยู่ จนกระทั่งต้องชดใช้กรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐมนตรีที่ประสบเคราะห์กรรมจากการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน จนกระทั่งถูกศาลพิพากษาตัดสินจำคุก และเสียชีวิตในที่คุมขัง ได้แก่ พลเอก สุรจิต จารุเศรณี ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรแทนนายสวัสดิ์ มหาผล เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2502 และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในรัฐบาล ชุดที่ 30 ที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2506 อีกวาระหนึ่ง แต่ได้ถูกฟ้องร้องเกี่ยวกับ กติรับสินบนสัมปทาน ป่าไม้ จึงลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2507 และถูกจำคุกจนกระทั่งเสียชีวิตในที่คุมขัง²⁷ นับว่าเป็นนักการเมืองจำนวนเพียงไม่กี่รายของเมืองไทยที่ได้รับโทษทัณฑ์จากกรณีทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารประเทศใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตัวเองและพวกพ้อง

²⁶ มาศุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, หน้า 270.

²⁷ ตำนานรัฐบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิจฉณศ, 2532), หน้า 89-90.

2.2.1.3 การทุจริตในยุคประชาธิปไตย

ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 กลุ่มพลังประชาธิปไตยมีอำนาจกล้าแข็งขึ้นมา จากการขับไล่ผู้นำเผด็จการทางการเมืองและการทหารลงจากอำนาจ ชนชั้นนำแห่งอำนาจทางการเมืองกลุ่มใหม่ได้แก่ นักการเมืองที่มาจากเลือกตั้งเข้ามาแทนที่ และขณะเดียวกันกระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมาซึ่งพ่อค้านักธุรกิจเจริญเติบโตขึ้นมาจากระบบทุนนิยมก็ทำให้ผู้นำทางธุรกิจก้าวขึ้นมามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 เป็นการต่อสู้กันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยปลอดอำนาจแฝงทางการเมืองเข้ามาบงการเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาถือได้ว่าเป็นยุคที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน

การทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองไทย ในยุคนี้ปรากฏให้เห็น ในสมัยรัฐบาลพลตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี คนที่ 13 ของประเทศ ในรัฐบาล ชุดที่ 36 ระหว่างวันที่ 14 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 12 มกราคม 2519 รัฐบาลชุดนี้ประกอบไปด้วย พรรคการเมืองจำนวนมาก จนกระทั่งถูกตั้งสมญานามว่า “รัฐบาลร้อยพ่อพันแม่” รัฐบาลชุดนี้ แม้ว่าจะระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจะสั้นเพียง 11 เดือนเศษ และตัวนายกรัฐมนตรีไม่มีความมัวหมองในเรื่องทุจริตคอร์รัปชันแต่รัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนและสื่อมวลชนในเรื่องพฤติกรรมอันไม่ชอบมาพากลในการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง ญาติพี่น้อง และสมัครพรรคพวกอย่างมาก กระทั่งเกิดความวุ่นวายขึ้นในรัฐบาล จนนายกรัฐมนตรีต้องประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในที่สุด

ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี คนที่ 17 ของประเทศ ในรัฐบาลชุด 48-49 บริหารประเทศระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม 2531 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นยุคที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังรุ่งเรืองเฟื่องฟูสุดขีด อัตราการเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 10 ติดต่อกันหลายปี และเนื่องจากรัฐบาลเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อได้อย่างไม่จำกัด ส่งผลให้ธุรกิจการค้าด้านต่าง ๆ ขยายตัวอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และที่ดินทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ราคาได้เขยิบตัวสูงขึ้นจากเดิมหลายเท่าตัว จนเรียกว่าเป็นยุคทองของ อสังหาริมทรัพย์และที่ดิน

โครงการใหญ่ ๆ ของรัฐบาลมุดขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นรถไฟไฮสปีด รถไฟฟ้ามหานคร โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด เซาเทิร์นซีบอร์ด เป็นต้น แต่สิ่งเลวร้ายที่ตามมากับความเจริญรุ่งเรืองของประเทศก็คือ การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองระดับต่าง ๆ ทั้ง ส.ส. และรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลจนมีเสียงกล่าวขานวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและสาธารณชนในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมา โดยจะเป็นไปในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา มีการขนานนามรัฐบาลชุดนี้ว่า “บุฟเฟต์คาบิเนท” คือใครใคร่

โกงก็โกงไปใครใครก็กินไป รัฐมนตรีที่นั่งในกระทรวงใหญ่ที่มีโครงการหมิ่นล้างแผ่นดินก็เรียกว่านั่งทับขุมทอง ส่วนรัฐมนตรีที่อยู่กระทรวงเล็กไม่มีโครงการก่อสร้างมูลค่ามากนักก็เก็บเบี้ยได้ถูกร้านไป²⁸

เมื่อคณะทหารซึ่งเรียกตัวเองว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ได้ออกแถลงการณ์ถึงความจำเป็นในการยึดอำนาจด้วยสาเหตุสำคัญ 5 ประการ ในข้อกล่าวอ้างนั้นให้ความสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลมากที่สุด แทนที่ให้เหตุผลถึงความยากจน เศรษฐกิจตกต่ำ เพราะจะเป็นการทวนกระแสความรู้สึกของประชาชนที่เห็นเศรษฐกิจกำลังฟื้นเฟื่องความยากจนกำลังคลี่คลายลงไปมาก

คณะรสช. ได้ออกคำสั่งให้ทำการอายัดทรัพย์สินนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีร่วมในรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2534 จำนวน 22 คน และต่อมาได้ออกประกาศอายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมในวันที่ 5 มีนาคม 2534 อีกจำนวน 3 คน รวมเป็น 25 คน โดยกล่าวอ้างว่านักการเมืองที่ถูกประกาศอายัดทรัพย์สินเหล่านี้ร้ายวอดคิดปกติ การกระทำการอายัดทรัพย์สินครั้งนั้นห้ามมิให้บุคคลที่มีชื่อตามประกาศทำการเบิกจ่ายหรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินใด ๆ ที่ฝากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ รวมทั้งที่ดิน บ้านเรือน

รัฐมนตรีและนักการเมืองที่ถูกอายัดทรัพย์สินตามประกาศของ รสช. จำนวน 25 คน ดังนี้ พรรคชาติไทยจำนวน 12 คน ได้แก่ 1. พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ 2. นายเดช บุญหลง 3. นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ 4. พล.ต.อ.ประมาณ อดิเรกสาร 5. นายบรรหาร ศิลปอาชา 6. นายเสนาะ เทียนทอง 7. นายกร ทัพพะรังสี 8. นายประมวล สภาวสุ 9. นายอุดมศักดิ์ ทังทอง 10. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ 11. นายสมาน ภูมมะกาญจนะ 12. นายสุชน ชามพูนท

พรรคกิจสังคม จำนวน 5 คน ได้แก่ 1. นายมนตรี พงษ์พานิช 2. นายภิญญา ช่วยปลอด 3. นายสันติ ชัยวิรัตนะ 4. นายสุบิน ปิ่นขยัน 5. นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์

พรรคประชาธิปไตย จำนวน 3 คน ได้แก่ 1. พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ 2. นายประจวบ ไชยสาส์น 3. นายไครรงค์ สุวรรณศิริ พรรคราษฎร จำนวน 2 คน ได้แก่ 1. พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์ 2. นายวัฒนา อิศวเหม พรรคเอกภาพ จำนวน 1 คน คือ นายณรงค์ วงศ์วรรณ พรรคประชากรไทย จำนวน 1 คน ได้แก่ นายสมักร สุนทรเวช พรรคมวลชน จำนวน 1 คน ได้แก่ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง

²⁸สาธิต วินุราช. “วัฒนธรรมการคอร์รัปชันของนักการเมือง,” ผู้จัดการรายวัน (8 กุมภาพันธ์ 2540) : 8.

ในวันที่ รสช. ได้ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 เพื่อยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ต้องสงสัยว่าร้ายวณคดีปกตินั้น ก็ได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองตามมาคณะหนึ่ง มีพลเอก สิทธิ จิรโรจน์ เป็นประธานกรรมการ นายสุธี อากาศฤกษ์ เป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการประกอบด้วย นายมงคล เปาอินทร์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ พล.ต.ท. วิโรจน์ เปาอินทร์ และนายชัยเชต สุนทรพิพิธ²⁹ ต่อมาได้ตั้งเพิ่มขึ้นอีก 2 คน คือ นายอำนาจ วงศ์วิเชียร และพลเอก เจริญ ดิษฐบรรจง

ในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของพลเอก สิทธิ จิรโรจน์ ได้ทยอยประกาศผู้ที่ย่ำรายคดีออกมาเป็นระยะ ๆ งวดแรกเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2534 มีรายชื่อของ ร.ต.อ. เถลิง อยู่บำรุง นายประมวล สภาวสุ พล.ต.อ. ประมาธ อติเรกสาร และนายมนตรี พงษ์พานิช ต่อมาเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2534 ก็ได้มีประกาศชื่อนายบรรหาร ศิลปอาชา และนายเสนาะ เทียนทอง แกนนำของพรรคชาติไทยเป็นผู้ร้ายวณคดี

แต่เมื่อถึงขั้นสุดท้าย คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองวินิจฉัยลงมติให้ยึดทรัพย์บุคคล 10 คน ดังนี้ พลเอก ชาดิชัช ชูณหะวัณ ถูกยึดทรัพย์จำนวนเงิน 266 ล้านบาท นายพิทักษ์ อินทรวิทย์นันท์ ถูกยึดทรัพย์ จำนวน 335 ล้านบาท ร.ต.อ. เถลิง อยู่บำรุง ถูกยึดทรัพย์จำนวนเงิน 32 ล้านบาท นายประมวล สภาวสุ ถูกยึดทรัพย์ จำนวนเงิน 62.7 ล้านบาท นายบุญญาช่วยปลอด ถูกยึดทรัพย์ 61.8 ล้านบาท พล.ต.อ. ประมาธ อติเรกสาร ถูกยึดทรัพย์ จำนวนเงิน 18.7 ล้านบาท นายวัฒนา อัศวเหม ถูกยึดทรัพย์ จำนวนเงิน 4.0 ล้านบาท นายมนตรี พงษ์พานิช ถูกยึดทรัพย์ 336.5 ล้านบาท

ส่วนรัฐมนตรีอีก 15 คน ที่มีชื่อว่าร้ายวณคดีในระยะแรกนั้น รสช. ระบุว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ รวมทั้งนายบรรหาร ศิลปอาชา นักการเมืองเจ้าของสมญา “ผู้เอทีเอ็มเคลื่อนที่” ก็เป็นผู้โชคดีผู้หนึ่งด้วย

ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี คนที่ 20 ในรัฐบาลชุดที่ 50 บริหารประเทศระหว่างวันที่ 23 กันยายน 2535 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 แม้ตัวนายกรัฐมนตรีจะได้ชื่อว่าเป็นนักการเมืองที่สุจริตไม่มีความมัวหมองในเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน แต่รัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนและสื่อมวลชนในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับพรรคพวก ญาติพี่น้องและห้วคณะแน จากกรณีการแจกเอกสารสิทธิสปก. 4-01 ให้กับบรรดาเศรษฐีซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะมั่นคงและครอบครัวของ ส.ส. ในจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งการนำป่าสงวนฯที่ยังคงมีสภาพสมบูรณ์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้จุดชนวนความไม่พอใจของ

²⁹ประมาธ อติเรกสาร, วิทยานิพนธ์เมื่อข้าพเจ้าร้ายวณคดี (กรุงเทพมหานคร : เทพนมมิตรการพิมพ์, 2534), หน้า 4-7.

สาธารณชนให้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องหาความชอบธรรมทางการเมือง เพราะเห็นว่าการดำเนินการเรื่องนี้ของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่สู้โปร่งใสสัก มีการกล่าวหาว่าเป็นการเอื้อเอฉ�นดินของรัฐและทรัพยากรของชาติ ไปเป็นสมบัติของครอบครัวนักการเมือง ญาติพี่น้อง คนใกล้ชิดพรรคพวก เพื่อนฝูงและหวัคคะแนนพรรคการเมือง แทนที่จะนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กระแสดังค้ได้แสดงปฏิกิริยาต่อต้านการกระทำที่ไม่ถูกต้องอย่างรุนแรง ได้มีบุคคลในองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์บุคคลผู้เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาอย่างกว้างขวาง เพราะตามหลักฐานต่าง ๆ นั้นเรื่องนี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยความบังเอิญหรือความเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ แต่เกิดจากการวางแผนเตรียมการมาเป็นอย่างดี³⁰

นอกจากกรณี สปก. 4-01 แล้ว ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ยังได้มีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่นงบประมาณที่จัดสรรสำหรับ ส.ส. หรือที่เรียกกันว่า งบพัฒนาจังหวัด ปรากฏออกมาให้เห็นในเรื่องของ “งบปราบยุงลาย” ซึ่งเดิมทีในสมัยของรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์นายกรัฐมนตรี คนที่ 15 ได้จัดสรรงบประมาณให้ส.ส.แต่ละคนเพื่อทำโครงการพัฒนาในพื้นที่ตัวเองหรือเรียกว่า “งบหาเสียง” คนละ 2 ล้านบาทในระยะแรก ต่อมาได้ขยายวงเงินงบหาเสียงเพิ่มเป็นคนละ 5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 ได้เกิดเหตุวุ่นวายขึ้น เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาางงบประมาณและรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัยบางคนได้ใช้อิทธิทธิจัดสรรงบประมาณที่เหลือจากการตัดงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เข้า พื้นที่ตนเองคนละ 30 ล้านบาทบ้างหรือ 40 ล้านบาทบ้าง ทำให้เกิดความโกลาหลขึ้น เพราะ ส.ส. ที่ไม่ได้เป็นกรรมาธิการได้ทำการประท้วงว่ากรรมาธิการพิจารณาางงบประมาณเอาเปรียบ ส.ส.คนอื่น ขณะเดียวกัน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการจัดสรรงบ ส.ส. เพราะไม่ถูกหลักการงบประมาณและยังควบคุมค่าใช้จ่ายได้ยาก แต่ไม่อาจจะสวนกระแสความต้องการของ ส.ส. ทั้งสภาได้ เพราะ ส.ส. ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการหว่านเม็คเงินหาเสียงอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างคุ้มค้ำโดยไม่ต้องควักกระเป๋าตัวเอง และเพื่อควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายของ ส.ส. ที่มีวงเงินสูงถึง 1,800 ล้านบาทรัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมดฉบับหนึ่ง เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2536 เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณของ ส.ส.

ต่อมาในปีงบประมาณ 2537 วงเงินที่จัดสรรเพื่อที่จะให้ ส.ส. แต่ละคนเสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเพิ่มขึ้นเป็นคนละ 20 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ให้สำนักงบประมาณออกระเบียบขึ้นมดฉบับหนึ่งเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินในส่วนที่เพิ่มขึ้นมาอีก 15 ล้านบาท

³⁰สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการวิจัย เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, หน้า 343.

เพิ่มขึ้นจากเดิมที่ ศ.ส. ได้รับการจัดสรรคนละ 5 ล้านบาท ชื่อว่า “ระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2537” โดย ศ.ส. ที่ต้องการของงบประมาณต้องเสนอโครงการไปยังหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบก่อน เมื่อหน่วยงานนั้น ๆ พิจารณาความเหมาะสมแล้วจึงเสนอเรื่องต่อสำนักงบประมาณ

สรุปแล้ว งบประมาณที่จัดสรรให้ ศ.ส. 5 ล้านบาทแรกถูกคุมด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เรียกว่า “โครงการการพัฒนาพิเศษ” ส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้ 15 ล้านบาทควบคุมด้วยระเบียบสำนักงบประมาณที่เรียกว่า “โครงการพัฒนาจังหวัด” ซึ่งตามระเบียบทั้งสองฉบับระบุให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานราชการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่เสนอ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำตามระเบียบดังกล่าว อ้างว่าเป็นการให้เกิดริติ ศ.ส. ของจังหวัดผู้เสนอของงบประมาณเหล่านั้น³¹

ความอื้อฉาวเกี่ยวกับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับศ.ส.ที่มีการทุจริตครั้งใหญ่ และมี ศ.ส.เกี่ยวข้องถึง 31 คน เริ่มด้วย “งบประมาณยุงลาย” ถูกเปิดเผยขึ้นระหว่างการประชุมสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ 2 และ 3 ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 โดยว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ศ.ส. จังหวัดนครราชสีมา ขณะนั้นสังกัดพรรคชาติพัฒนากล่าวถึงความไม่ชอบมาพากลของการแปรญัตติงบประมาณของ กรมพัฒนาชุมชนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานชนบท โดยการซื้อ วัสดุกำจัดลูกน้ำและยุงลายเป็นเงินทั้งสิ้น 143 ล้านบาทโดยมีชื่อ ศ.ส. ที่ร่วมลงชื่อขอแปรญัตติดังกล่าวจำนวน 31 คน

เมื่องบประมาณเพื่อกำจัดยุงลายถูกเปิดโปงออกมา ศ.ส. ที่ขอแปรญัตติขอจัดสรรเงินกำจัดยุงลายได้ออกมาทำการปฏิเสธไม่รู้ไม่เห็นหลายราย เช่น นายถวิล จันทระประสงค์ ศ.ส. นนทบุรี ที่ขอแปรญัตติมากที่สุด กล่าวว่า มีข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชนมาขอให้ช่วยเซ็นชื่อขอแปรญัตติในวงเงิน 2 ล้านบาท แต่ทำไมจึงกลายเป็น 40 ล้านบาท และมี ศ.ส. หลายคนปฏิเสธว่าไม่ได้เซ็นชื่อไป

ในปีงบประมาณ 2537 ศ.ส. ทั้งสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ จำนวนมากถึง 7,200 ล้านบาท หรือคนละ 20 ล้านบาท ก็ยังพบปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตฉ้อฉลในวงเงินงบประมาณส่วนนี้อย่างมากมาย เช่น ได้มีนายหน้าส่วนหนึ่งวิ่งเต้น ศ.ส. ให้กำหนดคุณสมบัติของวัสดุกำจัดยุงลาย อุปกรณ์กีฬา และเครื่องครัวเพื่อให้ตรงกับสินค้าของบริษัทเดียว เช่น กำหนดให้หน้าพิก้าจับเวลามีปุ่มมากเกินความจำเป็น กำหนดให้งานเมลามีนมีขอบหยัก 35 หยัก เป็นต้น นอกจากนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาที่ทำตัวเป็นนายหน้าวิ่ง

³¹สมชาย เพิ่มทรัพย์, “ชำแหละแก๊งคอร์รัปชันงบ ศ.ส. จากงบยุงลายถึงงบพัฒนาจังหวัด,” จับตามอง ศ.ส. 14 (มกราคม 2537) : 5.

เดิน ศ.ส. ให้เสนอโครงการที่เป็นประโยชน์กับเอกชน โดยหวังเงินค่าคอมมิชชั่นร้อยละ 5-25 แต่ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดได้แม้แต่รายเดียว มีการตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่หน้าห้องของรัฐมนตรีบางคนและผู้ติดตาม ศ.ส. บางคน นอกจากจะรับจ้างเขียนโครงการพัฒนาจังหวัดให้ ศ.ส. แล้ว ยังเป็นนายหน้าให้บริษัทขายอุปกรณ์กีฬาด้วย

ในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี คนที่ 21 ของประเทศในรัฐบาลชุดที่ 51 บริหารประเทศ ระหว่างวันที่ 13 กรกฎาคม 2538 ถึงวันที่ 28 กันยายน 2539 เป็นรัฐบาลซึ่งสื่อมวลชนและสาธารณชนจับตามากเป็นพิเศษ ไม่สามารถสกัดปราบปรามการเมืองที่มีชื่อเสียงโด่งดังที่สุดในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของ ศ.ส. และรัฐมนตรีในพรรคได้ นอกจากจะมีบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติเข้าร่วมรัฐบาล เช่น นายมนตรี พงษ์พานิช ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง นายเดช บุญหลง นายสมัคร สุนทรเวช นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ นายอุดมศักดิ์ ทั้งทอง มาตั้งแต่ต้นแล้ว รัฐบาลของ นายบรรหารยังได้สมญานามว่าเป็น “รัฐบาลต่างตอบแทน” และคณะรัฐมนตรีชุด “ฟาสต์ฟู้ดคาบิเนท” หรือ “รัฐบาลงานด่วน” เป็นรัฐบาลที่มีข่าวอื้อฉาวในการทุจริตคอร์รัปชันออกมาเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่เริ่มตั้งรัฐบาลใหม่ อาทิ กรณีรับสินบนในการจัดซื้อเรือดำน้ำจากสวีเดน กรณีการยึดครองเกาะเสม็ดของนายสุชาติ ตันเจริญ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกรณีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิที่จังหวัดหนองคายของ นายสุชาติ เช่นเดียวกัน และกรณีการกู้เงินธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเพื่อเทกโอเวอร์ (take over) กิจการที่ไม่สู้ดีนัก และขึ้นราคาให้สูงขึ้นเพื่อขายทำกำไรของ ศ.ส. กลุ่ม 16 และ กรณีการซื้อขาย ที่ดินของนางสาวกาญจนา ศิลปอาชา ลูกสาวนายกรัฐมนตรีให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น³²

การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ญาติพี่น้อง และพวกพ้อง ในรัฐบาลชุดนี้ได้ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นระยะๆ ตัวอย่างเช่นกรณีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังที่สาธารณชนและสื่อมวลชนต่างวิพากษ์วิจารณ์กันถึงการที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา จัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งไม่เหมาะสมกับความสามารถ การที่ประชาชนไม่ยอมรับตัว นายเนวิน ชิดชอบ ก็สืบเนื่องมาจากพฤติกรรมของ นายเนวิน ชิดชอบเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณี อื้อฉาวเกี่ยวกับการประมูล เชื้อ อนุสัญญา 11 “การฮั้ว” กันของบริษัทผู้รับเหมา หรือเรื่องการใช้เงิน 11 ล้านบาท เพื่อซื้อเสียงใน การเลือกตั้งทั่วไปที่จังหวัดบุรีรัมย์ ที่ใช้ธนบัตรใบละร้อยเย็บติดกับธนบัตรใบละ 20 บาท พร้อมทั้งบัตรหาเสียงแนะนำตัวของผู้สมัคร ศ.ส. ลูกทีมของนายเนวิน ชิดชอบ

³²สาธิต วินุราช, “การล่มสลายของอุดมการณ์ร่วมกัน วันที่ที่เหลือเพียงอดีตของ ศ.ส. กลุ่ม 16,” แกะรอยนักการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหมิตร พรินติ้ง, 2538), หน้า 246-249.

กรณีอื้อฉาวและศึกโครมเกี่ยวกับการประมูลสร้างเขื่อนลึยัดที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม 2538 โดยบริษัทเชียงใหม่คอนสตรัคชั่น จำกัด ของนายคะแนน ตุภา พ่อตาของนายเนวิน ชิดชอบ เป็นผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดและเป็นผู้ที่ประมูลได้ แต่เกิดข่าวอื้อฉาวออกมาว่ามี “การฮั้ว” การประมูลระหว่างผู้รับเหมาและมีการใช้บุคคลกลุ่มหนึ่งเข้าข่มขู่และกักขัง เจ้าหน้าที่ของบริษัทผู้ประมูลคู่แข่ง ซึ่งไม่ยอมร่วมมือด้วย³³

เรื่องอื้อฉาวที่โด่งดังเรื่องแรกของนายเนวิน ชิดชอบ ส.ส. นุรีรัมย์ ก็คือ การที่หัวหน้าคะแนนถูกอัยการสั่งฟ้องกรณีซื้อเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 และมีการเรียกร้องหลายฝ่ายให้นายเนวิน แสดงสปิริตลาออก เพราะมีหลักฐานชัดเจน โดยในการเลือกตั้งครั้งนั้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ดูแลการเลือกตั้งได้ส่งพลตำรวจตรี เสรี เตมียเวช เป็นหัวหน้าชุดปฏิบัติการศูนย์ปราบปรามผู้มีอิทธิพล กระทรวงมหาดไทยได้เฝ้าสังเกตการณ์พื้นที่เขต 1 จังหวัดนุรีรัมย์ โดยเชื่อว่าพื้นที่นี้จะต้องมีการซื้อเสียงเลือกตั้งอย่างแน่นอน ในวันที่ 29 มิถุนายน 2538 ก่อนการเลือกตั้งเพียง 3 วัน ชุดปฏิบัติการได้บุกเข้าตรวจค้นบ้านเลขที่ 195/10 ถนนธานี ตำบลในเมืองอำเภอเมือง นุรีรัมย์ จากการตรวจค้นได้พบเงินสดจำนวน 11,400,000 บาท เป็นธนบัตรฉบับละ 100 บาท และฉบับละ 20 บาท รวมกันเป็นปีก ๆ บรรจุในถุงวางอยู่บนเตาแก๊ส และซุกซ่อนอยู่ในกล่องกระดาษหลายใบ นอกจากนี้ ยังพบอุปกรณ์การเขียนธนบัตร ตรายาง รูปยันต์ บัตรหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 4, 5, 6 และทรัพย์สินอื่น ๆ อีก 48 รายการ จึงยึดเป็นของกลาง³⁴

หลายฝ่ายได้ออกมาเรียกร้องให้นายเนวิน ชิดชอบ นายประสิทธิ์ ตั้งศรีเกียรติกุล และนายทรงศักดิ์ ทองศรี ส.ส. นุรีรัมย์ เขต 1 พรรคชาติไทย แสดงความรับผิดชอบโดยเฉพาะนายเนวิน ชิดชอบ ซึ่งมีตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง แสดงสปิริตด้วยการลาออกจากราชการ

กรณีนายสุชาติ ตันเจริญ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการใช้อำนาจอิทธิพลของรัฐมนตรีออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. เนื้อที่นับพันไร่ ให้แก่มารดาของตนบนเกาะเสม็ดจังหวัดชุมพร โดยมีชอบ การซื้อที่ดินที่จังหวัดหนองคายที่มีการปลอมโฉนดมาค้าประกันเงินกู้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ โดยมีชอบ การกู้เงินธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเพื่อนำไป “เทคโอเวอร์” บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่กิจการกำลังประสบปัญหาแล้วปั่นราคาให้สูงขึ้นเพื่อขายหุ้นสร้างกำไร

³³ข่าวสด, (28 เมษายน 2538) : 1, 27.

³⁴กรุงเทพธุรกิจ, (23 ธันวาคม 2538) : 16, 14.

รูปแบบ ลักษณะ และวิธีการในการใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตน ญาติ พี่น้อง และพวกพ้องที่เรียกสั้น ๆ ว่า “สุมเกาะ ปั้นที่ดิน ปั้นหุ้น” ของนายสุชาติ ตันเจริญ ที่สร้างความมั่นคงร่ำรวยและใช้เป็นต้นทุนที่จะแสวงหาผลกำไรทางการเมืองต่อไป นั้น จะมีลักษณะผิดแผกแตกต่างจากการทุจริตและฉ้อฉลของนักการเมืองในอดีตและปัจจุบันเป็นอันมากเพราะรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่สามารถมองเห็นได้ และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เช่น การยกยอกเงินหลวง การรับสินบนค่าคอมมิชชันจากพ่อค่านักธุรกิจในการจัดซื้อจัดจ้าง วัสดุและการก่อสร้างหรือการได้รับสัมปทาน โครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ

การกระทำของนายสุชาติ ตันเจริญ ในเรื่องการระดมซื้อที่ดินจังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ปโลม พื้นที่จำนวน 30,000 ไร่ และนำไปจำนองธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเพื่อนำเงินไปซื้อกิจการที่มีปัญหา ในการออกดำเนินการปรับราคาให้สูงขึ้น แล้วจึงขายเอากำไรจำนวนมากกว่า 5,000 ล้านบาทนั้น เป็นรูปแบบที่เฉพาะตัว และยังไม่มียกการเมืองคนใดในอดีตและปัจจุบันกระทำพฤติกรรมเช่นนี้มาก่อน อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสังคมและสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมอย่างมหาศาล

ประชาชนในจังหวัดหนองคายส่วนหนึ่งต้องได้รับความเดือดร้อนที่ขบวนการออกเอกสารสิทธิปโลมไปทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัย โดยที่ดินจำนวน 30,000 ไร่ที่เกิดกรณีอื้อฉาวอยู่ในมือของบริษัทวิเนคและบริษัทซีตาร์ อินเตอร์เนชันแนล เซอร์วิส จำกัด ของตระกูลตันเจริญมีพื้นที่อยู่ในอำเภอประจักษ์ อำเภอนิคมพัฒนา และกิ่งอำเภอบึงค้ำ จังหวัดหนองคาย ถูกนำไปจำนองธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเพื่อกู้เงินจำนวน 400 ล้านบาทเศษ³⁵

ความฉ้อฉลที่นักการเมืองร่วมมือกับผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและประชาชนอย่างมาก จนในที่สุดกระทรวงการคลังต้องใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมกิจการให้อยู่ในความดูแลของรัฐ และให้มีการดำเนินคดีกับนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ กรรมการผู้จัดการธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ นายราเชน สักเสนา ที่ปรึกษาธนาคาร และเจ้าหน้าที่ธนาคารอื่น ๆ อีกรวม 6 คน ในฐานะสื่อโก่งนั้น ปรากฏว่าธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การให้ ศ.ส. กลุ่ม 16 และพรรคพวกกู้เงินไปใช้เพื่อการเทคโอเวอร์บริษัทในตลาดหลักทรัพย์สูงเกือบ 8,000 ล้านบาท³⁶

³⁵มติชน, (2 พฤษภาคม 2539) : 2.

³⁶มติชน, (12 กุมภาพันธ์ 2539) : 1,13.

ในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี คนที่ 22 ของประเทศ ใน รัฐบาลชุดที่ 52 บริหารประเทศระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน 2539 ถึงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 เส้นทางการก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่บดขยี้ของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่ผิดเพี้ยน โดยรวบรวมเอาบรรดานักการเมืองตามพรรคการเมืองต่าง ๆ มาสมัคร ส.ส. จนกลายเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่สุดของประเทศและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้จากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ที่ผ่านมาซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่ใช้เงินทุ่มซื้อเสียงมากที่สุดเป็นประวัติการณ์³⁷ การทุจริตคอร์รัปชันได้ปรากฏต่อบรรดาสื่อมวลชนและสาธารณชนครั้งแล้วครั้งเล่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสินบนการค้าไม้เขมร การประมูลถมทรายในโครงการสนามบินหนองงูเห่า หรือแม้กระทั่งกรณีล้มโครงการหนองงูเห่า สนามบินแห่งชาติที่สองของประเทศที่เป็นข่าวใหญ่ ซึ่งเป็นที่สนใจของมหาชนทั่วไป

จะเห็นได้ว่าลักษณะ รูปแบบ วิธีการและกลุ่มบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ การทุจริตคอร์รัปชันได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การทุจริตคอร์รัปชันในสมัยโบราณเป็นไปอย่างง่าย ๆ สามารถมองเห็นและรู้ได้โดยทั่วไป แต่สำหรับการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันและอนาคตจะมีรูปแบบและวิธีการที่สลับซับซ้อน จะยังมีลักษณะที่ใช้เทคโนโลยีสูง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับ คนที่เสนอให้กับคนที่รับสินบน อาจจะไม่รู้จักหรือติดต่อกันไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายของทั้งสองฝ่ายได้บรรลุไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องยากยิ่งสำหรับการติดตามตรวจสอบของผู้รับผิดชอบแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

2.2.2. สาเหตุและผลกระทบของการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหัวข้อที่กล่าวถึงในสังคมไทยอย่างกว้างขวางมาเป็นเวลาช้านาน ในการปฏิวัติรัฐประหารแทบทุกครั้งก็จะมีสาเหตุหนึ่งที่ยกขึ้นมากล่าวอ้างกันอยู่เสมอว่า เนื่องจากนักการเมืองทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ³⁸ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกของนักการเมือง กล่าวโดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างลอบ ๆ โดด ๆ ในสุญญากาศ หากแต่สิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนจุด

³⁷สาธิต วินุราช. “วัฒนธรรมการคอร์รัปชันของนักการเมือง,” ผู้จัดการรายวัน (8 กุมภาพันธ์ 2540) : 8.

³⁸นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การตรวจสอบทางการเมือง,” (มีนาคม 2540), หน้า 16 . (อัคราเนนา)

เกาะเกี่ยวของการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง ก็คือ ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ที่สถาบันซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและรัฐ กล่าวคือ รัฐสภา พรรคการเมือง ยังคงมีความอ่อนแอในสังคมไทย เช่นนี้เอง ที่ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นไปภายใต้ระบบราชการ จึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ซึ่งได้กลายเป็นวิธีการจัดสรรผลประโยชน์อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างระบบอุปถัมภ์นี้เอง จึงเติบโตขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันในทรัพย์สิน สถานะ และอำนาจ ซึ่งสามารถเรียกได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันได้ เช่น การติดสินบน การให้ค่านายหน้า การเบียดบังหรือยักยอกเงินงบประมาณ การชักเปอร์เซ็นต์และการใช้อำนาจทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

2.2.2.1 สาเหตุของการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากแนวความคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานต่าง ๆ พอจะสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชันได้สองประการ คือ สาเหตุจากพฤติกรรมส่วนตัว หรือสาเหตุจากภายในตัวบุคคลผู้กระทำ และสาเหตุจากสภาพแวดล้อมภายนอก

(1) สาเหตุจากพฤติกรรมส่วนตัว

การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีสาเหตุจากพฤติกรรมส่วนตัวนั้นอาจเนื่องมาจาก

1. นักการเมืองเข้าสู่วงการเมืองก็เพื่อต้องการหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นเรื่องของความโลภ ความอหังการมีอำนาจ ในเมื่ออยากมีอำนาจก็ต้องสร้างฐานขึ้นมาก่อนและต้องมีทุนทรัพย์
2. นักการเมืองเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว จึงต้องหาทางถนอมทุนสิน ซึ่งนักการเมืองบางส่วนต้องใช้เงินในการดำเนินงานการเมืองสูง การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองก็ต้องเน้นการใช้เงินทั้งนั้น ฉะนั้นจึงต้องใช้วิธีการแสวงหาโดยมิชอบ
3. นักการเมืองบ้านเราเล่นการเมืองไม่เหมือนกับประเทศที่เจริญแล้ว ซึ่งจะเล่นการเมืองเพื่อเกียรติยศ ชื่อเสียง ทำประโยชน์ให้กับส่วนรวม เพื่อสังคม ประเทศชาติมีฐานะร่ำรวยก็นำเงินมาลงทุนสร้างชื่อเสียงหรืออุทิศให้กับสังคม แต่นักการเมืองบ้านเราเล่นการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เล่นเพื่อสร้างความร่ำรวยให้กับตนเอง เมื่อมาบริหารบ้านเมืองก็จะมองคว้าช่องทางไหนพอมีโอกาสทำประโยชน์ให้กับตนเองและกลุ่มพวกพ้อง นอกจากนี้ก็อาจเกิดจากประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไปขอสิ่งตอบแทนและผลประโยชน์อื่น ๆ จาก

ผู้สมัคร ส.ส. ซึ่งนักการเมืองเหล่านี้ ก็ต้องการที่จะได้เป็น ส.ส. แล้ว ก็ต้องแสวงหาเงินทองกลับมา
ตอบแทนผู้ที่ลงคะแนนเสียงให้ตน เพื่อรักษาคะแนนเสียงของตนไว้

(2) สาเหตุจากสภาพแวดล้อมภายนอก

การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีสาเหตุจากสภาพ
แวดล้อมภายนอกอาจแบ่งออกได้เป็น 2 สาเหตุใหญ่ ๆ คือ

ก) สาเหตุจากระบบการเมือง

ในอดีตนั้น ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงและการดำเนินงานทางการเมืองมี
ไม่มากนัก ช่วงนั้นค่านิยมของประชาชนยังไม่มี การเบียดเบียนค่านิยมวัตถุและให้ความสำคัญเรื่อง
เงินทองมากนัก ดังนั้น การดำรงตนอยู่ในจุดยืนแห่งอุดมการณ์เพื่อส่วนรวมและเพื่อประชาชนส่วน
ใหญ่ของนักการเมืองจึงสามารถรักษาไว้ได้ แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาการ
เปลี่ยนแปลงก็เกิดขึ้น วัฒนธรรมตะวันตกมาแทนวัฒนธรรมเดิมของคนไทย จนกระทั่งหลังจากปี
2504 ระบบทุนนิยมได้เข้าครอบงำสังคมไทยอย่างเต็มที่ ดังนั้นนักการเมืองในระยะหลังจึงต้องมีต้น
ทุนในการใช้จ่ายในการรณรงค์เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังคงใช้จ่ายเป็นค่า
ดำเนินงานทางการเมือง เพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง เพื่อสร้างโอกาสที่จะให้ได้รับเลือกตั้งใน
สมัยหน้าต่อไปอีกส่วนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงจำเป็นที่จะต้องพยายาม
แสวงหารายได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะมีแนวโน้มว่า ยังมีเงินทุนมากเท่าไร โอกาสที่จะ
ได้รับเลือกตั้งก็ยังมีมากขึ้น อย่างไรก็ตามการปล่อยให้พรรคการเมืองและนักการเมืองแสวงหา
รายได้ และใช้จ่ายอย่างเสรีปราศจากการควบคุมอย่างจริงจังก่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบต่อ
นักการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง³⁹

นอกจากนั้นประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งมากกว่าผู้แทนของปวงชน ดังนั้น ประชาชนจึงคาดหวังที่จะให้
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนรวมตลอดจนตอบสนองความต้องการของ
ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอยู่ตลอดเวลา เป็นต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องไปปรากฏ

³⁹ วิษณุ วัลบุญ และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนทางการเงิน
และประโยชน์อื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง รายงานการ
วิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มิถุนายน 2537),
หน้า 1-2.

ตัวในงานศพ งานมงคลสมรส งานทอดกฐิน ทอดผ้าป่า ฯลฯ ที่จัดขึ้นในเขตเลือกตั้งของตนและต้องออกเงินช่วยเหลืองานเหล่านั้นแทบทุกคน จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เรียกกันว่า “ภาษีสังคม” แต่ละเดือนเป็นจำนวนสูงมาก ยังไม่นับเงินที่จะต้องบริจาคสำหรับทำกิจกรรมสาธารณกุศล เช่น สร้างศาลาพักผ่อนโดยสธาร บุคเจาะบ่อน้ำบาดาล สร้างโบสถ์วิหาร ศาลาการเปรียญ ปรับปรุงถนนหนทาง หรือแม้กระทั่งการประกันตัวหวัคະແນนที่ถูกจับกุมเนื่องจากไปกระทำผิดอาญา ฯลฯ เมื่อเปรียบเทียบกับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มซึ่งรวมกันแล้วประมาณ 70,000 บาทต่อเดือนแล้ว จะเห็นได้ว่ารายรับกับรายจ่ายสะสมจะไม่สามารถรักษาสภาพทางการเงินของตนไว้ได้ นักการเมืองที่ดีไม่มีปัญหาเรื่องการทุจริตจึงไม่สามารถทำหน้าที่เพื่อประชาชนอยู่ได้ในสภาวะการณปัจจุบัน และนอกจากนี้นักการเมืองของไทยยังต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ส่วนใหญ่จะอยู่ไม่ครบวาระ 4 ปี ด้วยเหตุดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านต่างก็พร้อมใจกันสนับสนุนให้คงงบประมาณจังหวัดไว้ และให้ขยายวงเงินเพิ่มมากขึ้นทุกปี ๆ ทั้งนี้เพราะงบประมาณจังหวัดจำนวนมากหลายล้านบาทต่อปีนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งในการหาเสียงของ ส.ส. ซึ่ง ส.ส. สามารถใช้ตอบแทนความช่วยเหลือที่ได้รับจากหวัคະແນน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเสนอบริการขึ้นมา ทั้ง ๆ ที่มีข้อวิจารณ์จากฝ่ายต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลาว่า งบประมาณจังหวัด นอกจากจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถบันดาลให้เกิดสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ถูกต้องใจประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนแล้ว ยังเป็นช่องทางให้หวัคະແນนของตนแสวงหาผลประโยชน์ได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็น งบประมาณที่ขัดกับทฤษฎีและหลักการจัดหางบประมาณอันเป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศอย่างสิ้นเชิง⁴⁰

ในระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เงินเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง แม้ว่าจะได้มีการวางแผนการหาเสียงเลือกตั้งไว้ดีสักปานใดก็ตาม แต่ถ้าขาดปัจจัยทางการเงินที่เพียงพอเสียแล้ว โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในสนามเลือกตั้งก็นับว่าเลือนลางมาก ในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรค จึงมักคำนึงถึงฐานะทางการเงินยิ่งกว่าคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร ดังนั้นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งความมุ่งมั่นตั้งใจจริงที่จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ จึงถูกระบบที่เป็นอยู่กีดกันออกจากการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

สาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในระหว่างเวลาที่มีการเลือกตั้ง คือ การแข่งขันกับทุนเงินซื้อเสียง ดังที่มีการตั้งสมณานามนักการเมืองบางคนว่า “เจ้าบุญทุ่ม” แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าธรรมเนียมการสมัคร) เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่เกิน 1 ล้านบาท ดังกล่าวนี้ ให้ไว้ใช้เฉพาะการโฆษณาด้วยวิธีการพิมพ์ และทางสื่อต่าง ๆ ค่าซื้อ ค่าเช่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าเดินทางและ ค่าจ้างแรงงานที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น จ้างหิ้วคะแนน และทีมงาน ฯลฯ เท่านั้น แต่ห้ามมิให้ทำการติดสินบนผู้เลือกตั้งไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ เช่น จัดให้มึนเมา การสร้างสิ่งสาธารณะประโยชน์แก่ชุมชน การจัดเลี้ยง การซื้อเสียง การจัดยานพาหนะรับส่งผู้เลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงตัวหนังสือที่ตายเท่านั้น หากมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นอกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็น “ตัวจริง” ในสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ จะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกว่า 1 ล้านบาทตามที่กฎหมายอนุญาตแล้วยังปรากฏด้วยว่าต่างพากันหาเสียงด้วยวิธีติดสินบนผู้เลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างมโหฬาร แต่ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินคดีแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเลยคงมีแต่การดำเนินคดีพลเมืองดีที่เปิดโปงการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคน ฐานหมิ่นประมาทเท่านั้น การหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีติดสินบนผู้เลือกตั้งจึงค่อย ๆ กลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในวิถีชีวิตทางการเมืองของประเทศไทย ซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเลือกตั้งทุกฝ่าย และทำให้ประชาชนมีแนวโน้มที่จะเข้าใจผิดไปว่าเป็นความปกติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนไปในที่สุด

จากค่าใช้จ่ายมหาศาลที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายสำหรับพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเป็นนักการเมืองในปัจจุบันต้องมีค่าใช้จ่ายสูงมาก ในขณะที่ค่าตอบแทนที่ได้จากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่ำกว่ากันมาก นักการเมืองจึงไม่อาจอยู่ในตำแหน่งได้โดยไม่พึ่งพาเงินทุนของตัวเองหรือจากผู้อุปถัมภ์ทั้งภายในและภายนอกพรรคการเมือง และเป็นเหตุหนึ่งของการทุจริตประพฤตินิยมชอบในวงการเมือง อนึ่งปรากฏในรายงานขององค์กรกลาง เช่นกันว่า ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากทุกพรรคการเมืองในแทบทุกเขตเลือกตั้งได้ใช้จ่ายเงินเพื่อการซื้อเสียงในรูปแบบต่าง ๆ จนอาจจะกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าครึ่งสภาได้รับเลือกตั้งมาด้วยวิธีนี้⁴¹

⁴¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

มีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยที่แทบไม่ค่อยมีใครปฏิบัติ ก็คือ ข้อเท็จจริงที่ว่าทุก ๆ พรรคพยายามอย่างที่สุดที่จะเข้าร่วมในรัฐบาล เพราะการมีตำแหน่งทางการเมืองเปิดโอกาสให้ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาเงินได้อย่างดี การเป็นพรรคฝ่ายค้านนับว่าเป็นเรื่องที่ต้อง “อดอยากปากแห้ง” และปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่บ่อย ๆ ว่า พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคเรียกร้องให้สมาชิกของพรรคที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อาศัยอำนาจในตำแหน่งแสวงหาเงินให้พรรค ตัวอย่างเช่น ในกรณีความขัดแย้งอย่างรุนแรงภายในพรรคกิจสังคมเมื่อปี 2523 นายสันติ ชัยวิรัตนะ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและเป็นสมาชิกที่มีตำแหน่งสำคัญในพรรคกิจสังคม และกำลังถูกซักฟอกจากกรณีอนุมัติแก้ไขกฎกระทรวงให้มีการเปิดป้อมก๊าซได้อย่างไม่ค่อขจะโปร่งใสนัก ก็ได้เปิดเผยว่ามีคำสั่งให้รัฐมนตรีในพรรคกิจสังคมหาเงินเข้าพรรค 500 ล้านบาท พร้อมทั้งยังบอกกรรมวิธีในการเรียกเงินจากนักธุรกิจอีกด้วย⁴²

การแสวงหาเงินโดยวิธีนี้อาจกระทำในรูปของการกินตามน้ำ คือ รับค่าคอมมิชชั่นซึ่งอาจเป็นธรรมเนียมปกติในทางการค้า (เมื่อพิจารณาจากฝ่ายผู้ให้) แต่เป็นเรื่องที่ไม่ปกติในทางความชอบธรรมในทางการเมือง (เมื่อพิจารณาจากฝ่ายผู้รับ) เช่นกรณีจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์เข้าสำนักงานสถิติแห่งชาติ หรือ “การกินเปอร์เซ็นต์” จากผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการจัดสร้างสาธารณูปโภคใหญ่ ๆ ของหน่วยราชการต่าง ๆ การกินหัวคิวจากการอนุมัติโควต้าส่งสินค้าออกหรือการนำเข้าสินค้าที่ต้องได้รับอนุญาต เช่น การนำเข้าไม้ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบโดยตรง เป็นต้นว่า การโยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ ซึ่งต้องมีการวิ่งเต้น “ซื้อ” ตำแหน่งกัน เราจึงไม่ค่อยประหลาดใจนักเวลาที่เห็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนออกมาเสนอโครงการประหลาด ๆ การเสนอให้เปิดบ่อนไก่ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือการออกมาปกป้องนักธุรกิจ “ผู้ใกล้ชิด” บางคนที่ต้องถูกจับกุมสอบสวนดำเนินคดี หรือเรื่องการอนุมัตินำเข้าไม้เมื่อปี 2529 การอนุมัติโควต้าส่งออกมันสำปะหลัง ฯลฯ

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นความจริงที่สอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไป ประชาชนก็ย่อมจะต้องเคลือบแคลงสงสัยว่านักการเมืองและนักธุรกิจจะต้องขอ “ถอนทุน” คืนเป็นเรื่องธรรมดา เรื่อง “เช็คของขวัญ” ก็คือ โครงการใหญ่ ๆ มูลค่าหลายพันล้านบาทที่มีการอนุมัติให้กับกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ อย่างปราศจากความโปร่งใส่ก็ดี เป็นเรื่องที่โยงถึงกันได้โดยไม่ยากและโดยมีเหตุผลน่าเชื่อถือด้วย เนื่องจากชื่อผู้ตั้งจ่ายกับ ชื่อผู้ที่ได้รับอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ บางเรื่องเกิดตรงกันอย่างไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นความบังเอิญ

⁴²มติชน, (22 สิงหาคม 2533) : 3.

ข) สาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

การทุจริตคอร์รัปชันนั้น เกิดจากโอกาสที่มีอยู่ภายใต้กลไกของรัฐและระบบกฎหมายในปัจจุบันกล่าวคือ มีสาเหตุจากการฉวยโอกาสที่คนมีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองในทางการบริหารราชการแผ่นดินที่เอื้ออำนวยให้สามารถแสวงหาหรือได้มาซึ่งประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมาย ปัจจัยที่ทำให้มีพฤติกรรมลักษณะนี้เกิดขึ้นได้เป็นผลเนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเองมีเจตจำนงมาตั้งแต่ต้นก่อนที่จะมีโอกาสเข้ามามีบทบาทมีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแล้วฉวยโอกาสนี้แสวงหาและพิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ประกอบกับ กลไกต่าง ๆ ของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่น กลไกเกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถยับยั้งหรือสกัดกั้นผู้มีอิทธิพล และมีอำนาจทางการเมืองให้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองได้ และเมื่อบุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว กลไกของรัฐที่มีอยู่คือ องค์การควบคุมการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินหรือฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยวิถีทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ รวมตลอดไปถึงการเมืองครึ่งพิเศษ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ยังอยู่ในสภาพที่ไร้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2.2 ผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาข้างต้น การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแต่ก็ไม่ได้มีการสร้างกลไกขึ้นมาแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง การตรวจสอบการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตสามารถกระทำได้ โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่ให้สมาชิกวุฒิสภาควบคุมกันเอง รวมทั้งมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และมาตรการให้สมาชิกวุฒิสภาแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 นั้น แต่เป็นที่ทราบกันดีว่ากระบวนการทั้งหมดดังกล่าวไม่สามารถปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ผลกระทบที่ตามมาคือการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวคือ

ในทางสังคม การทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกหยิบยกขึ้นมาบ่อยครั้งจนส่งผล ต่อทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความเบื่อหน่ายและรังเกียจนักการเมือง เพราะเห็นว่าเลือกเข้าไปแล้วมีแต่เรื่องทะเลาะเบาะแว้ง เรื่องแสวงหาเงินและผลประโยชน์ เรื่องแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรี เรื่องใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น

ในทางเศรษฐกิจการทุจริตคอร์รัปชันทำให้รัฐบาลรายได้การพัฒนาเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รัฐใช้งบประมาณเกินความจำเป็น สินค้าราคาแพง ต้นทุนสูงเพราะต้องเสียไปให้แก่อำนาจในระบบ นอกจากนี้ นักธุรกิจต่างชาติไม่ยอมเข้ามาลงทุนในประเทศ ฯลฯ

ในทางการเมืองการทุจริตคอร์รัปชันทำลายความชอบธรรมของสถาบันต่าง ๆ ทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่สามารถได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากประชาชน การขาดเสถียรภาพทางการเมืองที่ตามมาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง นอกจากนี้การคอร์รัปชันยังได้ถูกนำมาอ้างเป็นเหตุผลหลักในการทำรัฐประหาร

2.3 การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากสภาพปัญหาของสังคมไทยปัจจุบันเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจในนามรัฐเกิดขึ้นตลอดเวลาและมีมาช้านานดังที่ปรากฏในการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาและตามสื่อสารมวลชน หรือแม้กระทั่งเป็นเหตุอ้างเพื่อทำการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าวิธีการที่ใช้ในการควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมี 2 วิธีการหลัก คือ 1) วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป 2) วิธีการพิเศษภายหลังการรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.3.1 วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป

(1) การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติถึงการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษที่ผู้กระทำผิดพึงได้รับมีขึ้นเพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่⁴³ กล่าวคือ ไม่ต้องการให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่

⁴³จิตติ ติงศภัทย์, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1 (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2531), หน้า 1325.

โดยกฎหมายให้เป็นผู้กระทำการแทนรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ และอำนาจที่ตนมีเพื่อไปแสวงหาผลประโยชน์หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข่อมเป็นสิ่งต้องห้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนจึงสมควรถูกลงโทษ สำหรับการตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จะโดยชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ตามไปในทางแสวงหาผลประโยชน์ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ข่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147-166

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญามักไม่ค่อยได้ผลเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจาก⁴⁴

“1. บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียนฟ้องร้องหรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้ผิดด้วยกันทั้งสิ้น* กรณีที่เกิดการลงโทษผู้กระทำผิดได้อาจเนื่องมาจากการที่ฝ่ายผู้ให้สินบนให้ไปแล้ว แต่ผู้รับไม่ดำเนินการให้ จึงกล่าวหาผู้รับสินบน ดังกรณีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 948/2540 ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องพลเอก สุรจิต จารุเศรณี กับพวกเป็นจำเลยว่ามีความผิดตามมาตรา 149 ของประมวลกฎหมายอาญา

2. ตามหลักการในรัฐธรรมนูญ⁴⁵ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา⁴⁶ ถือว่าในการพิสูจน์ความผิดนั้น เป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์ให้จำเลย ดังนั้น ในคดีทุจริตที่ส่วนมากผู้เสียหายเองก็ยอมทำผิดอยู่ และหาพยานหลักฐานยาก การดำเนินคดีอาญาดำเนินการปกติ จึงมักปรากฏว่าได้พยานหลักฐานไม่แข็งแรงพอจะเอาผิดต่อผู้กระทำได้

3. การดำเนินการเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทำได้ยาก เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลสูง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีอำนาจให้คุณโทษโดยตรงต่อข้าราชการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

⁴⁴บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 17-18.

*ผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ส่วนเจ้าพนักงานผู้รับสินบนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149.

⁴⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28-33.

⁴⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28.

(4) การกระทำบางอย่างของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ตอบแทนจากการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบ ที่เรียกว่า “สินน้ำใจ” หรือ “กินตามน้ำ” การกระทำเช่นนี้ ไม่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้เป็นความผิด เพราะมีไว้เป็นการรับสินบน อันจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 กล่าวคือ ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานรับสินบน นอกจากผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาขมขื่นแล้ว ยังต้องมีเจตนาพิเศษ คือ เรียกรับหรือขอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่อีกด้วย แต่การรับ “สินน้ำใจ” หรือ “กินตามน้ำ” ขาดเจตนาพิเศษดังกล่าว เพราะในขณะที่กระทำการตามหน้าที่ได้กระทำการไปด้วยความสุจริตใจมิได้หวังสิ่งตอบแทนดังกล่าวแต่ประการใด

เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้กระบวนการทางอาญาในกรณีปกติ เพื่อเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริต จึงมีตัวอย่างให้เห็นน้อยมาก ยกเว้นกรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 648/2510 ดังกล่าว นอกจากนั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาสถิติคดีอาญาประเภททุจริตที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลตั้งแต่ปี 2500-2533 แล้วพบว่า มีเพียงปีละไม่เกิน 5 คดีในศาลฎีกา ส่วนศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ปีละไม่เกิน 20 คดี และสัดส่วนในการพิพากษาชกฟ้องมีประมาณ 50% ของจำนวนคดีทั้งหมด⁴⁷ ข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นเด่นชัดว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในกรณีปกติไม่อาจนำมาใช้ป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

(2) การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป.

“การพยายามปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยกระบวนการพิเศษ เริ่มมีแนวคิดมาตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490⁴⁸ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร้ายวผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ร้ายวขึ้นโดยทางที่ชอบ อาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

⁴⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย, หน้า 337.

⁴⁸ คู อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 42-45.

อนึ่งกฎหมายฉบับหลังนี้ใช้กับข้าราชการการเมืองด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลใช้เพียงปีเศษเท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและกรรมการอื่นอีก 5 คนที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญก็คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ทั้งยังสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับกาบิอากรและรายได้อื่นด้วย ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุม สอบสวนผู้ต้องสงสัยอย่างกว้างขวางเป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นเป็นคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้ดำเนินการได้ผลดีพอสมควร จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งมาจนถึงปัจจุบันอย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร⁴⁹ ดังจะเห็นได้ว่ายังไม่เคยปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดต้องถูกกระบวนกรตามกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ แต่ที่สำคัญคือ

ประการแรก ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะหน่วยตรวจสอบควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบและร่ำรวยผิดปกติ นั้น ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและบุคคลดังกล่าวมีวาระสั้นเพียง 2 ปี และ ดำรง

⁴⁹ ดู สมใจ เกษตรศิริเจริญ, “การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 21-23.

ตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ การกำหนดระยะเวลาไว้สั้นและให้ได้รับแต่งตั้งใหม่ได้เช่นนี้ ย่อมมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ทำให้ต้องคำนึงถึงผู้เสนอแต่งตั้งตน และไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบทุจริตจริงจัง เพราะอาจกลัวว่าเมื่อตนพ้นตำแหน่งก็จะถูกผู้ที่ถูกตรวจสอบหาทางกลั่นแกล้งได้ นอกจากนี้ยังให้ประธานและกรรมการพ้นตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาได้โดยไม่ได้กำหนดเหตุที่ให้พ้นตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเองก็ขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงสุด ผู้บังคับบัญชาสำนักงานก็อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งเลขธิการต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ห้ามผลทำให้เลขธิการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารไม่ ที่สำคัญก็คือการกำหนดให้เลขธิการดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่จะมีการขยายเวลาออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งนั้น ยิ่งเห็นได้ชัดว่าอาจทำให้เลขธิการขาดอิสระในการทำงานได้

แม้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. ที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระจากส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่เช่นกัน⁵⁰

ดังนั้น เมื่อต้องมาพิจารณาว่าข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้ทุจริตแล้วยังไม่เคยปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. เคยมีมติว่าบุคคลดังกล่าวโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือร้ายรวบผิดปกติแต่อย่างใด

ประการที่สอง กระบวนการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือร้ายรวบผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงสถานะอิทธิพลและอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีต่างกันมาก⁵¹ ผลสุดท้ายก็คือ กระบวนการที่

⁵⁰ดู สำนักงาน ป.ป.ป., “รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2527,” (ไม่ปรากฏสถานที่และปีที่พิมพ์) หน้า 24. และอุดม รัฐอมฤต, เรื่องเดิม, หน้า 64-68.

⁵¹ดูระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530.

พิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีถูกกล่าวหาเรื่องเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ใช้สอบสวนนี้ไม่สามารถเอาตัวข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูงมาลงโทษได้เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ สายสัมพันธ์ และบารมีมากเกินไปกว่ากระบวนการธรรมดาตามปกติจะค้นพบความผิดได้

ประการที่สาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเอง ก็มีช่องโหว่อยู่หลายประการ อาทิ

ความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีความหมายรวมถึง ข้าราชการการเมือง ไม่ว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง แต่ไม่รวมถึงสมาชิกวุฒิสภา⁵²

การสอบสวนจะสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นตำแหน่งไปเกิน 1 ปี มิได้⁵³

นอกจากนี้ มาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินได้ และไม่มีบทบัญญัติให้ต้องตรวจสอบบัญชีดังกล่าว ขณะยื่นกับขณะพ้นจากตำแหน่งทุกกรณีไป เหมือนในต่างประเทศตรงกันข้ามกลับถือว่าบัญชีดังกล่าวเป็นความลับจนกว่าจะมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาเรื่องเรียนว่า ผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าพฤติการณ์หรือข้อกล่าวหาอันมีมูลเสียก่อน จึงจะดำเนินการเปิดเผยรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และเมื่อสืบสวนและผู้นั้นไม่อาจชี้แจงได้ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ คณะกรรมการต้องลงคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ร้ายแรงผิดปกติโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงจึงไม่เคยปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้จริง

⁵²มาตรา 3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518.

⁵³มาตรา 21 จัตวา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530.

อนึ่ง แม้จากสถิติของสำนักงาน ป.ป.ป. เอง การดำเนินการตามกฎหมาย ดังกล่าว ก็ปรากฏว่าการซึ่งมุกความผิดมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการยุติหรือไม่พิจารณาเรื่อง อีกทั้งการซึ่งมุกความผิดเองก็มิได้หมายความว่าผู้ถูกซึ่งมุกความผิดจะต้องรับผิดชอบเสมอไปเพราะกระบวนการทางอาญาก็ดี ทางวินัยก็ดี หรือแม้การร่ำรวยผิดปกติก็ตัดสินแล้วแต่เป็นอำนาจองค์กรอื่น ทั้งสิ้น ที่สำคัญก็คือในบรรดาเรื่องซึ่งมุกความผิดนี้ ไม่ปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระดับรัฐมนตรีขึ้นไปเลย”⁵⁴

(3) การควบคุมโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ

มาตรการตรวจสอบควบคุมสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งร้องขอให้สภาที่ตนสังกัดมีมติให้สมาชิกรัฐสภาที่กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งพ้นจากสมาชิกภาพได้ ต่อมาเพิ่มเติมเหตุอันเป็นการกระทำที่อาจขอให้พ้นตำแหน่งเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 อีก 2 เหตุ คือ มีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจะใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา กับกรณีที่มีความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องในประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมตนเองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 98 ว่า

“ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือ มีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็น สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่กรณีมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้มติดของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรให้

⁵⁴บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, หน้า 18-22.

สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา⁵⁵

การควบคุมด้วยมาตรการดังกล่าวข้างต้นนี้จึงเป็นมาตรการควบคุมตนเองของสมาชิกในแต่ละสภา ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในอดีตยังไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นผลสำเร็จในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากการลงมติถอดถอนจะต้องมีคะแนนเสียงในการวินิจฉัยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะมีผลให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ นอกจากนี้ในกรณีของรัฐมนตรีหากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะประกอบด้วยเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเสมอโอกาสที่จะคอยช่วยเหลือและปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาเองย่อมมีมาก ดังนั้น ผลที่ปรากฏก็คือ ยังไม่เคยมีผู้ใดถูกถอดถอนโดยกระบวนการนี้เลยทั้ง ๆ ที่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่ละครั้งมีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีหลายคนทุจริตอย่างรุนแรงก็ตาม

(4) การควบคุมโดยการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาขึ้นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามแบบแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ประธานแต่ละสภาประกาศกำหนด โดยให้ยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ หรือภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีขอชี้ให้แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน⁵⁶

การขึ้นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ยื่นโดยใส่ซองปิดผนึกและลงลายมือชื่อของผู้ยื่นกำกับไว้บนรอยผนึกของซอง เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับซองที่ขึ้นก็จะลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่

⁵⁵ดูเปรียบเทียบมาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญปี 2521 ซึ่งกำหนดเฉพาะกรณีการกระทำอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2475 ในมาตรา 21(5)

⁵⁶มาตรา 3 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.

กรณี การเปิดผนึกซองหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานและเป็นไปตามระเบียบที่ประธานแต่ละสภากำหนด โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี⁵⁷

สำหรับบทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ว่า หากสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁸

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก สมาชิกวุฒิสภาจะยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของตนเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงครอบครัวผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแต่ประการใด ดังนั้น การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินจึงแสดงเพียงทรัพย์สินส่วนตัว สินสมรสที่อยู่ในความครอบครองดูแลดำเนินการของผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินเท่านั้น

ประการที่สอง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่สมาชิกรัฐสภายื่นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิคนั้น ประธานของแต่ละสภาไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีดังกล่าว นอกจากนั้นให้ยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง แต่ไม่ได้กำหนดให้ยื่นภายหลังพ้นจากตำแหน่งแล้ว

ประการที่สาม บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนั้นถือเป็นความลับ จะเปิดเผยข้อความในบัญชีดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากประธานภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ประธานแต่ละสภากำหนดโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ซึ่งวุฒิสภาได้ออกระเบียบในการอนุญาตการเปิดผนึกซองและเปิดเผยรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การเปิดผนึกซองและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและหนี้สิน

⁵⁷มาตรา 4 มาตรา 7 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.

⁵⁸มาตรา 8 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.

ของสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

(1) เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญร้องขอ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

(2) เมื่อวุฒิสภาร้องขอ ในกรณีที่วุฒิสภาจะพิจารณาวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 หรือ

(3) เมื่อมีคำสั่งของศาล ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นถูกฟ้องร้องเฉพาะในคดีร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การเปิดผนึกซองและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา หรือศาล แล้วแต่กรณี ทำการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนได้เท่าที่จำเป็นต่อการพิจารณาและให้ประธานวุฒิสภาแจ้งไปด้วยว่าในการดำเนินการพิจารณานั้น ขอให้กระทำการเป็นการลับ

เมื่อได้มีการเปิดผนึกซองและเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดตามวรรคสองแล้ว ให้นำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นเข้าบรรจุซองปิดผนึกพร้อมทั้งลงวันเดือนปีที่ได้เปิดและปิดผนึกซอง และให้เลขาธิการวุฒิสภามันท์กหลักฐานในการนี้ไว้ในแบบที่ปรากฏบนหน้าซองและลงลายมือชื่อกำกับไว้บนรอยผนึกของซองนั้น⁵⁹

นอกจากนั้น หากผู้ใดเปิดผนึกซองหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เก็บรักษาไว้ โดยไม่มีอำนาจจะกระทำได้อถือว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาด้วย⁶⁰

2.3.2 วิธีการพิเศษภายหลังการรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการประจำ ดังกล่าวข้างต้นในกรณีปกติ ไม่สามารถ

⁵⁹ ดูระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตการเปิดผนึกซองและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2540.

⁶⁰ มาตรา 9 พระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.

ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงนิยมใช้อำนาจพิเศษที่มีภายหลังจาก
รัฐประหารมาขัดหรืออำัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง⁶¹

กรณีการยึดทรัพย์สินนักการเมืองไทยที่ผ่านมา มีเหตุการณ์เกิดขึ้นทั้งสิ้น 3 ครั้ง
โดยเหตุการณ์ 2 ครั้งแรก เกิดขึ้นจากการอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรีตาม
ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ในกรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ
การใช้มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 กับกรณีของจอมพล
ถนอม กิตติขจร และพวก ส่วนเหตุการณ์ครั้งสุดท้าย กรณีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย
แห่งชาติ ฉบับที่ 26 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอน
ทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งแยกพิจารณา
ได้ดังนี้

(1) กรณีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร
ไทย⁶² โดยนายกรัฐมนตรี

เป็นการใช้อำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีผู้นำคณะรัฐประหารบทบัญญัตินี้
รองรับอำนาจของผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารให้มืออยู่ตลอดไป แม้หลังการใช้ธรรมนูญการปกครอง

⁶¹บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.
หน้า 24.

⁶²มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นต้นแบบ
บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการ
ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราช
บัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อความ หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือ
มาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติของรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำ
การใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วย
กฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้นายก
รัฐมนตรีแจ้งให้ทราบ”

ราชอาณาจักรแล้วก็ตาม ซึ่งได้มีการใช้อำนาจเด็ดขาดดังกล่าวทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการ หลายเรื่องด้วยกัน หากกล่าวเฉพาะกรณีการปราบปรามการทุจริตของนักการเมืองแล้ว ก็มีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จนี้ยึดทรัพย์อดีตนายกรัฐมนตรี 2 ครั้ง คือ

ก. กรณีการยึดทรัพย์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม ได้มีการฟ้องร้องแบ่งมรดกกันระหว่างทายาททำให้เกิดการวิวาทษ์วิจารณ์โดยทั่วไปว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ร่ำรวยมาจากอะไร มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ จากการวิวาทษ์วิจารณ์นี้เอง ทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ยื่นมือเข้าไปไต่สวนทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ดัดสินใจใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2507

คณะกรรมการชุดนี้ใช้เวลาตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นเวลาประมาณ 5 เดือน โดยตรวจสอบทั้งบัญชีเงินฝากในธนาคาร ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง หุ่น จนในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ให้ยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตร ธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐ

“หลังจากที่มีคำสั่งยึดทรัพย์ก็มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคัดค้านการยึดทรัพย์ดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวกับมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 และเมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับศาลชั้นต้นจึงได้จำหน่ายคดีคัดค้านการยึดทรัพย์ แต่โจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์และฎีกาจนถึงที่สุด ศาลฎีกาก็มีคำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510 จำหน่ายคดีโจทก์ ซึ่งสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการยึดทรัพย์มีดังนี้

1. การที่ศาลรับคำฟ้องของผู้ใดไว้มิได้หมายความว่าศาลจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นในภายหลังไม่ได้ เพราะคำสั่งรับฟ้องไม่ใช่คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี ไม่อยู่ในบังคับที่ศาลนั้นจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 143, 145

2. พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 ซึ่งบัญญัติมิให้บุคคลใดฟ้องร้องว่ากล่าวนายกรัฐมนตรีนครและผู้กระทำการตามคำสั่งนั้นเป็นวิธีการอันพึงดำเนินการเมื่อมีการฟ้องร้องคดีอันเป็นกรณีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมิใช่บทบัญญัตินอกเหนือขอบเขตแห่งมาตรา 17 และไม่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ราชอาณาจักร แต่เป็นกฎหมายที่ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร โดยเฉพาะ และมีใช้กฎหมายที่ตัดสิทธิที่บุคคลจะดำเนินคดีทางศาล จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 บัญญัติว่า เมื่อนายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งหรือกระทำการใดโดยอ้างมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร การสั่งการและการกระทำนั้นบุคคลใดจะฟ้องร้องว่ากล่าวมิได้ หมายความว่าต้องเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่อ้างมาตรา 17 โดยเป็นกรณีที่อยู่ภายในขอบเขตของมาตรา 17 หากคำสั่งหรือการกระทำ นั้น ๆ อยู่นอกเหนือขอบเขตของมาตรา 17 ศาลย่อมวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น มิได้รับความคุ้มครอง

4. มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ที่จะออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ โดยมติคณะรัฐมนตรีในเมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร แสดงว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ หรือไม่ มิได้อยู่ที่พฤติการณ์ว่าบ่อนทำลายความมั่นคงจริงหรือไม่

5. มาตรา 17 มิได้ถูกระบุให้ใช้แก่ผู้ทำการบ่อนทำลายโดยเฉพาะ แต่ให้ใช้เพื่อระงับหรือปราบปรามการบ่อนทำลาย แม้ผู้ทำการบ่อนทำลายตายไปแล้ว แต่ผลของการกระทำยังคงอยู่ และมีผู้ได้ร่วมรับผลนั้นด้วย จึงถือได้ว่าผู้ได้ร่วมรับผลนั้นอยู่ในข่ายแห่งมาตรา 17 นั้นด้วย”⁶³

ข. กรณีการยึดทรัพย์จอมพลถนอม กิตติขจร

จากเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 อาศัยและตรวจสอบทรัพย์สินของ จอมพลถนอม กิตติขจร และพวก ซึ่งก็ได้มี คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สกร. 40/2516 อาศัยทรัพย์สิน จอมพลถนอม กิตติขจร และพวก และตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว

⁶³บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, หน้า 25-27.

คณะกรรมการคณะนี้ได้ทำการตรวจสอบทรัพย์สินอย่างละเอียด โดยมีสื่อมวลชนติดตามข่าวตลอดเป็นเวลาหลายเดือน ในที่สุดนายกรัฐมนตรียังได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ทำการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวกทั้ง 6 คน ให้ตกเป็นของรัฐ ในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2517

หลังจากถูกยึดทรัพย์สิน จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการยื่นฟ้องศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งว่าการยึดทรัพย์สินของตนและท่านผู้หญิงจกกล กิตติขจร เป็นโมฆะ ศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง โจทก์จึงอุทธรณ์และฎีกาในที่สุดศาลฎีกาก็มีคำพิพากษาฎีกาที่ 2573/2519 พิพากษายืนคดีจึงเป็นอันยุติ

(2) กรณีอาศัยอำนาจตามประกาศรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้อายัดและห้ามจำหน่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติ

“การยึดทรัพย์สินครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งได้อ้างเหตุแห่งการเข้ายึดอำนาจครั้งนี้ ปรากฏตามแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่องคำชี้แจงเหตุผลการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ เหตุผลหนึ่งก็คือ การที่นักการเมืองมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง และจากเหตุผลนี้เอง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัดและห้ามจำหน่ายโอนทรัพย์สิน ประกาศฉบับนี้ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต

หลังจากมีประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 แล้ว คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เริ่มดำเนินงาน โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เป็นเครื่องมือทำงานหลัก และในที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้เสนอให้คณะ รสช. อายัดทรัพย์สินนักการเมืองชุดแรก 22 คน โดยคณะ รสช. ได้ออก คำสั่งฉบับที่ 5/2534 อายัดทรัพย์สินนักการเมืองดังกล่าว และต่อมาได้มีการประกาศอายัดทรัพย์สินนักการเมืองเพิ่มขึ้นอีก 3 คน รวมแล้วนักการเมืองที่ถูกอายัดทรัพย์สินมีทั้งสิ้น 25 คน ต่อมาหลังจากใช้เวลาตรวจสอบ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ประกาศรายชื่อนักการเมืองที่รั่วไหลผิดปกติจำนวน 13 คน อีก 12 คน จึงกลายเป็นพันคำกล่าวหาไป ท้ายที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ลงมติยึดทรัพย์สินนักการเมืองที่ถูกอายัดทรัพย์สินไว้จำนวน 10 คน ในระหว่างการดำเนินการยึดทรัพย์สินนั้น ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ผลของการแก้ไขครั้งนี้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ารั่วไหลผิดปกติสามารถยื่นคำ

ร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินต่อศาลได้ จากการแก้ไขนี้เอง บรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์สินต่างใช้สิทธิอุทธรณ์ครบถ้วนทุกคน ศาลฎีกาก็ได้มีคำตัดสินว่าประกาศรศช. ฉบับที่ 16 ข้อ 2 และ ข้อ 6 มีผลเป็นการตั้งคณะบุคคลที่ไม่ใช่ศาลให้มีอำนาจพิจารณาจึงขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 จึงใช้บังคับมิได้ปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2536 (ประชุมใหญ่)⁶⁴

นอกจากสามกรณีที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 200 มีข้อความแห่งบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยอำนาจพิเศษเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหารโดยยึดทรัพย์สินที่ผ่านมาทั้ง 3 ครั้ง ดังกล่าวข้างต้น ต่างมีพฤติการณ์ของการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดที่คล้ายคลึงกัน แต่ต่างกันในด้านผลทางกฎหมาย กล่าวคือ การยึดทรัพย์สินใน 2 ครั้งแรก กรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับกรณีของจอมพลถนอม กิตติขจรกับพวกนั้น เป็นการกระทำโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวว่าได้มาโดยทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินสอบสวนเสร็จแล้วก็จะรายงานให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของ รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 และ พ.ศ. 2515 แล้วแต่กรณี ส่วนการยึดทรัพย์สินครั้งหลังสุด หากใช่เป็นการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่หากเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามประกาศคณะรศช. ฉบับที่ 26 ที่ออกโดยคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองขณะนั้น ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นมา โดยให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่มากกว่า 2 ครั้งที่ผ่านมา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันต้องแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติแล้วให้รวบรวมทรัพย์สินของผู้นั้น และให้อำนาจออกคำสั่ง

⁶⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของนักรการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติ⁶⁵ และถ้าคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติก็ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ต่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยชอบ⁶⁶ จะเห็นได้ว่าการยึดทรัพย์ครั้งหลังสุดเป็นการกระทำซึ่งอาศัยอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งมี “ศักดิ์” (hierarchy) ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นความแตกต่างในกรณีนี้ ผลที่ตามมาจึงนำไปสู่ผลต่างทางกฎหมายที่สำคัญคือ ในอดีตศาลฎีกาไทยได้เคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2291/2519 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2573/2519 เป็นบรรทัดฐานของศาลยุติธรรมไทย ที่ว่าหากมีการใช้อำนาจพิเศษตามมาตราที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในอดีตที่ผ่านมาแล้ว ศาลยุติธรรมจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจพิเศษของนาอกรัฐมนตรีหรือเป็นฝ่ายบริหารดังกล่าว⁶⁷

⁶⁵ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันต้องแสดงให้เห็นได้ว่า มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ประกาศรายชื่อนักคณดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ และรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้ และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ๆ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของบุคคลนั้น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินบุคคลใดจะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่งหรืออาญาใด ๆ มิได้

⁶⁶ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

ข้อ 6 บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเชื่อว่าทรัพย์สิน ดังกล่าว ตนได้มาโดยชอบภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

⁶⁷สุพล นิธิไกรพงษ์, “ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน,” วารสารนิติศาสตร์ 23 (มิถุนายน 2536) : 231.

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหารนี้ แม้จะมีประสิทธิภาพพอสมควรในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองดังที่ปรากฏในเหตุการณ์ทั้ง 3 ครั้ง แต่ไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศที่ยึดถือระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากขัดกับหลักเรื่องความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม (rule of law) และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอาญา พิจารณาได้ดังนี้

ปัญหาเรื่องความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม (rule of law)

หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นหลักการสำคัญในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ (primacy of law) กล่าวคือ บุคคลทุกคนรวมถึงรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และไม่อาจถูกลงโทษหรือถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องรับโทษทั้งทางร่างกายหรือทางทรัพย์สินนอกเสียจากกระทำละเมิดต่อกฎหมายอีกทั้งจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินคดี หลักนิติธรรมจึงเป็นหัวใจสำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในทุกรูปแบบการปกครอง⁶⁸

หากพิจารณาถึงการยึดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้ง 3 ครั้ง ดังกล่าวมาข้างต้นไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและใช้อำนาจของคณะปฏิวัติรัฐประหารดำเนินการตั้งแต่แรกจนจบกระบวนการโดยที่มีได้มีการเกี่ยวข้องกับใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมภายในระบบศาลยุติธรรมหรือกระบวนการอื่นแต่อย่างใด ในเหตุการณ์ 2 ครั้งแรก หรือการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26⁶⁹ เพื่อให้เข้าสู่ระบบและกระบวนการศาลยุติธรรมในเหตุการณ์ครั้งหลังสุดนั้น ต่างมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแบบเด็ดขาด (exclusive power) กล่าวคือ สามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ภายในองค์กรเดียวพิจารณาได้จากกรณีคำสั่งให้ทรัพย์สินของบุคคลตกเป็นของรัฐทันที และเป็นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการอีกทั้งมีผลเป็นการวินิจฉัยความผิดของบุคคลโดยที่ไม่เคยปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ก่อนแต่ประการใด กรณีนี้จึงเท่ากับว่าเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีใช้ศาลให้มีอำนาจทำการพิจารณา

⁶⁸สมปอง สุจริตกุล, “หลักกฎหมาย : ลักษณะที่ใช้โดยทั่วไป” ความรู้ทางนิติศาสตร์ เล่ม 1 (นครหลวง กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515), หน้า 48.

⁶⁹พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26.

พิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลและสะท้อนให้เห็นถึงการมีอำนาจของฝ่ายบริหารหรือขององค์กร
ใดองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจลงโทษบุคคลใดได้ โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายบ้าน
เมือง และปราศจากถ่วงดุลอำนาจอย่างแท้จริง⁷⁰

อนึ่ง แม้การยึดทรัพย์ครั้งหลังสุด ซึ่งในระยะต่อมากลับมาแก้ไขเพื่อให้เข้าไปสู่
ระบบและกระบวนการศาลยุติธรรม โดยกำหนดให้บุคคลที่ถูกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน
วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่ตนได้มาโดยชอบต่อ
ศาลแพ่ง แล้วให้ศาลแพ่งส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยก็ตาม แม้บทบาทและอำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในช่วงนี้จะไม่ได้เป็นอำนาจที่เด็ดขาด หากแต่เมื่อพิจารณา
ถึงเหตุผลที่ว่าบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้น มิได้เป็นการแก้ไขใหม่เพื่อให้มีผลเป็นการเปลี่ยน
แปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในประเด็นที่ว่านักการเมืองผู้ร่ำรวยผิด
ปกตินั้น ๆ มีทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ และร่ำรวยผิดปกติผิดวิสัยของผู้
ประกอบอาชีพโดยสุจริต ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรีย
บร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 6 วรรคสาม (1) และ (2) นั้น เพียงแต่กำหนดให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนคำ
วินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่แสดงให้ศาลเห็นว่าตน
ได้มาโดยชอบเท่านั้น ส่วนทรัพย์สินที่ไม่อาจแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้มาโดยชอบ ก็ยังคงตกเป็น
สมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม และในขณะที่ควบกับบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่เช่นนี้ ยังมีได้เปิดโอกาส
ให้บุคคลภายนอกผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงมีโอกาสพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของตนโดยชอบ
ทรัพย์สินนั้นก็ยังคงตกเป็นของแผ่นดินทันที ทั้ง ๆ ที่อาจจะเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่นก็ได้⁷¹ ซึ่ง
กรณีนี้แม้จะได้มีบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ
ทรัพย์สินแล้วก็ตาม แต่ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็
ยังคงมีลักษณะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ในตัวเช่นเดิม

ปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอาญา

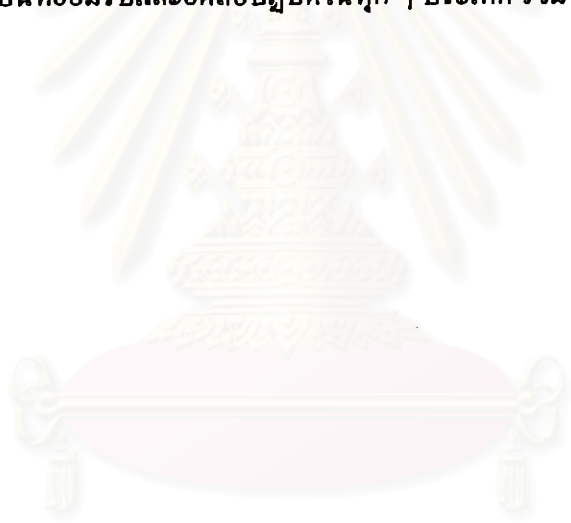
หลักทั่วไปแห่งกฎหมายอาญาที่ว่า กฎหมายที่มีโทษทางอาญาไม่มีผลย้อนหลัง
ในคดีอาญาผู้ถูกกล่าวหาข้อมได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด และผู้ถูกกล่าวหาต้องมี

⁷⁰ กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์
ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 184-
185.

⁷¹ ชัยวัฒน์ ชินวงศ์, “คดียึดทรัพย์ประวัติศาสตร์” 51 บทบัญญัติ (มิถุนายน 2538) : 92.

โอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ นั้น ถือได้ว่าเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

หากพิจารณาการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองหรืออำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ที่ให้ยึดทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ และให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินที่ได้มาก่อนมีคำสั่งหรือประกาศดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ แม้จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ว่าทรัพย์สินที่ตนได้มาโดยชอบ แต่ก็กำหนดระยะเวลาในการพิสูจน์เพียง 15 วันเท่านั้น (โดยเป็นไปภายใต้บรรยากาศเผด็จการทหาร) กรณีจึงเป็นการชัดเจนว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้อำนาจพิเศษเช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจย้อนหลังไปลงโทษบุคคล เป็นการกีดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการทำลายหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองไว้ รวมทั้งหลักทั่วไปแห่งกฎหมายอาญาอันเป็นที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติในทุก ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย