

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่ในอดีตอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้นการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีชอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่ อำนาจรัฐมี มากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ ครบถ้วนและไม่มี ประสิทธิภาพเช่นนี้ทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบ¹

การใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นเสมือนดาบสองคม ซึ่งอาจจะใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อสังคมก็ได้ แต่ก็เป็นความจริงเสมอที่ว่าผู้ใดก็ตามที่มีอำนาจมักมี แนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง และพวกพ้อง

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยปัจจุบันเป็นพฤติกรรมที่กำลังแพร่ระบาดเข้าไปใน องค์การของรัฐและหน่วยงานเอกชนอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา พร้อม ๆ กับ อัตราความเจริญเติบโตและการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศในระดับที่ค่อนข้างสูงมา ตลอดทศวรรษ

¹ คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ), กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540) หน้า 28.

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเช่นนี้เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความคาดหวังของคนในสังคมที่ปรารถนาจะปลูกฝังค่านิยมให้บุคคลซึ่งถือเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละเพื่อสังคมส่วนรวม ไม่คดโกงและไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น โดยผ่านกระบวนการก่อมเกลากทางสังคม (socialization) ทั้งที่บ้าน โรงเรียน และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ เพื่อให้เป็นคนดีมีคุณธรรมเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อประเทศชาติและมนุษยชาติต่อไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมือง ซึ่งแสดงจุดยืนและเจตนาารมณ์ในเบื้องต้นเพื่ออุทิศตนให้เป็นบุคคลสาธารณะ รัับใช้บ้านเมืองและสังคม มีอุดมการณ์ที่จะสร้างสรรค์ประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติอย่างแน่วแน่จะต้องมีจิตสำนึกว่าตนเป็นคนของส่วนรวมตลอดเวลาเพราะนอกจากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ครอบครองอำนาจในการกำหนดผลประโยชน์สาธารณะของประเทศแล้ว ยังเป็นหน่วยก่อมเกลาก (socializing agent) ที่สำคัญของสังคมและการเมืองด้วย

ในระยะหลังมานี้ ภาพลักษณ์ที่ปรากฏออกมาสู่สายตาประชาชนกลับมิได้เป็นดังที่มหาชนคาดหวังไว้ กล่าวคือ ได้มีนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นตลอดจนข้าราชการระดับสูงจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ปลัดกระทรวง และอธิบดี ได้แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก โดยใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลทางการเมืองกระทำการทุจริตคอร์รัปชันด้วยวิธีการต่าง ๆ จนปรากฏเป็นข่าวออกมาทางสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เสมอมา

การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ส่วนมากแล้วขาดหลักฐานที่ชัดเจน ดังที่นักการเมืองในยุคหนึ่งถามหา “ใบเสร็จรับเงิน” เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน บางกรณีก็เป็นเพียงข่าวลือหรือข่าวโคมลอย โดยงใจปล่อยออกมาเพื่อทำลายซึ่งกันและกันของนักการเมือง แต่ในหลายกรณีเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง ๆ แม้ไม่ปรากฏเป็นหลักฐาน แต่ก็มิมีผลกระทบต่อความรู้สึกของผู้คน ต่อศรัทธาความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง กรณีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมมีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น การแจกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 ให้แก่บุคคลที่มีฐานะมั่งคั่งในจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดอื่น ๆ อีกหลายจังหวัดที่เป็นพรรคพวก ญาติพี่น้อง หัวคะแนนของนักการเมือง ในสมัยรัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จนต้องทำการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่สุด ในสมัยรัฐบาลชุดของนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ก็มีข่าวใหญ่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองทยอยออกมาตามลำดับทั้งเรื่องการซื้อเสียงที่จังหวัดบุรีรัมย์ การกินป่าทำชนะ การสุบและเสมีค ค่าคอมมิชชันเรือดำน้ำ การออก น.ส. 3 ปลอมที่จังหวัดหนองคาย และการที่นักการเมืองในนาม ส.ส. กลุ่ม 16 อันมีนายสุชาติ ตันเจริญ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าพัวพันกับกรณีผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ฉ้อโกง เงินของธนาคาร

จนรัฐบาลต้องใช้งบประมาณอันเป็นภาษีของประชาชนเพิ่มทุนเข้าไปพื้นฐานของธนาคารและสังคมนตรีผู้บริหารชุดใหม่เข้าไปบริหารเพื่อสร้างความเชื่อถือของธนาคารในฐานะสถาบันทางเศรษฐกิจที่สำคัญ² ในสมัยรัฐบาลชุดของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีข่าวการทุจริตในเรื่องการประมูตถมทรายในโครงการสนามบินหนองงูเห่า ซึ่งหากปล่อยปละละเลยย่อมส่งผลกระทบต่อในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

การผลักดันให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรวมทั้งสำเนารายการการเสียภาษีอากรต่อองค์กรที่รับผิดชอบโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนจึงได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างสูง เพราะประชาชนพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีแนวโน้มที่จะเข้ามาหาผลประโยชน์และร่ำรวยขึ้นเรื่อยๆ มาตรการหลายมาตรการจึงเกิดขึ้นเพื่อสกัดกั้นแนวโน้มดังกล่าว และหนึ่งในมาตรการเหล่านั้นก็คือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความโปร่งใสทางการเงิน

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการทุจริตจากการใช้อำนาจรัฐโดยเป็นการป้องกันการใช้อำนาจรัฐโดยทุจริต

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²สำนักงาน ป.ป.ป. รายงานผลการวิจัย เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2539), หน้า 247-248.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การผลักดันให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างสูง เพราะประชาชนพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีแนวโน้มที่จะเข้ามาหาผลประโยชน์ และร่ำรวยขึ้นเรื่อย ๆ มาตรการหลายมาตรการจึงเกิดขึ้นเพื่อสกัดกั้นแนวโน้มดังกล่าว และหนึ่งในมาตรการดังกล่าวก็คือ การทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความโปร่งใสทางการเงิน ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์นี้ จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งศึกษาถึงมาตรการป้องกันการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องด้วยวิธีการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนารายการการเสียภาษีต่อองค์กรที่รับผิดชอบ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชนและนำแนวความคิดและหลักเกณฑ์ในกรณีเดียวกันของต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผสมผสานกันไปเพื่อช่วยเสริมให้เห็นถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีประการใด ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ที่เป็นระบบและชัดเจนยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่การค้นพบปัญหาและอุปสรรค เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยต่อไป

ในการศึกษาวิเคราะห์นี้ นิสิตเลือกนำแนวคิดและหลักเกณฑ์ว่าด้วยการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศสมาเป็นแนวทาง เนื่องจากประเทศทั้งสามเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวหน้ามาก

และมีรูปแบบวิธีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่างกัน อย่างไรก็ตามแนวความคิดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อาจมีความแตกต่างกันไปตามโครงสร้างของสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

1.4 สมมติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิดของการวิจัย

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้คือ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นอยู่ในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตได้ดีเท่าที่ควรเพราะยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ จึงสมควรมีการศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวต่อไป

ทฤษฎีทางนิติศาสตร์และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นหลักของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คือ แนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐ หลักการตรวจการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงิน และทฤษฎีว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยแบบการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ตำบทยกกฎหมาย คำรา วารสาร บทความ รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนา ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลสถิติ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ คือ

1. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงวิธีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
4. ผลของการวิจัยอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น