

ความคาดหวังของประชาชน ต่อบทบาทของกระบวนการยุติธรรม

ในการแก้ปัญหาคอร์ปชั่น

วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓

ณ โรงแรมเดอะแกรนด์ ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร

คอร์ปชั่นเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาเป็นเวลาช้านาน และเป็นปัญหาที่มีอยู่ในทุกกลุ่มชนไม่ว่าประเทศนั้นจะพัฒนาเจริญก้าวหน้าไปเพียงไหน จะต่างกันก็แต่เพียงขนาดปัญหาว่ามีมากน้อยกว่ากันเท่าใด แต่ไม่มีสังคมใดที่ปราศจากการคอร์ปชั่นโดยเด็ดขาด คำไทยที่ว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” เป็นคำที่ใช้เรียกขานการคอร์ปชั่นในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปรากฏจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่ามีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและยังมีเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ และยังคงแพร่ขยายไปถึงพฤติกรรมในองค์กรภาคธุรกิจต่าง ๆ ด้วย อาจกล่าวได้ว่าปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่เราประสบในช่วงเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา ก็มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการจัดการระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ นำมาซึ่งโอกาสในการคอร์ปชั่นทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งหากเราไม่สามารถแก้ปัญหานี้อย่างจริงจัง โอกาสจะฟื้นจากวิกฤตคงเป็นไปได้ยาก และคงมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดปัญหาการล้มละลายทางเศรษฐกิจเช่นนี้อีกซ้ำแล้วซ้ำอีกได้

ปัญหาคอร์ปชั่นมีทั้งในระดับล่าง (Petty corruption) ที่เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ระดับล่างเรียกรับสินบนเพื่อปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือระดับสูง (Grand corruption) ซึ่งเป็นการคอร์ปชั่นในระดับผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ที่มีผลตอบแทนเป็นพัน ๆ ล้าน แต่ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะใดคอร์ปชั่นเป็นเสมือนมะเร็งร้าย ที่นำความเสื่อมโทรมมาสู่บ้านเมืองและสังคมเสมอ การคอร์ปชั่นในระดับล่างนำไปสู่การเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และความเสื่อมศรัทธาต่อระบบกฎหมายและภาครัฐ การคอร์ปชั่นในระดับสูงไม่ว่าจะเป็นการกินตามน้ำ ในการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement kickback) การจ่ายสินบนเพื่อผูกขาดกิจการสัมปทาน การทุจริตในการประมูลโครงการ การทุจริตการจ่ายภาษี ฯลฯ ล้วนเป็นการทำให้ประเทศชาติสูญเสียรายได้ที่พึงมี เป็นการทำลายกลไกการตลาด อันเป็นผลร้ายต่อธุรกิจการลงทุน เป็นการเหนี่ยวรั้งการพัฒนาของประเทศ การทุจริตคอร์ปชั่นที่ทำการกันเป็นล่ำเป็นสันถึงขั้นเป็นธุรกิจการเมือง โดยอาศัยโอกาสของการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้เหล่านี้ ยิ่งเป็นเสมือนเป็นเหยื่อที่ทำลายสังคม และถือเป็นการปล้นชาติปล้นแผ่นดินเลยทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ความพยายามใด ๆ ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันนั้น คงต้องเริ่มต้นด้วยความตระหนักถึงความซับซ้อนของปัญหา และข้อเท็จจริงที่ว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกและมีกลุ่มบุคคลระดับสูงในทุกภาคเข้าไปเกี่ยวข้อง เป็นโยงโยทำให้การแก้ปัญหานั้นไปอย่างยากลำบาก ทศนคติของสังคมที่วางอยู่บนพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์และความชาชินของสังคมที่เห็นพฤติกรรมคอร์รัปชันว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตที่ต้องยอมรับ ก็ยิ่งทำให้ความพยายามในการปราบปรามและลดปัญหาคอร์รัปชันเป็นไปได้ยาก

ในระยะหลังที่ปัญหาคอร์รัปชันแพร่ขยายมากขึ้น ทำให้เกิดความสนใจในการศึกษาปัญหานี้อย่างจริงจังจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศหลายองค์กร และมีกรมองกันว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันนั้น คงจะไม่ได้อยู่ที่กฎหมายและกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมองว่าปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ไม่มีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาคอร์รัปชันอย่างได้ผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น แม้กระบวนการยุติธรรมจะเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ก็จำเป็นต้องมองภาพรวมหรือมองโดยองค์รวม (Holistic approach) ถึงความเป็น “ธรรมาภิบาล” (good Governance) ตั้งแต่ระบบการเลือกตั้งที่ดีที่นำมาสู่ผู้ว่าการเมืองที่มีคุณภาพ ระบบการสร้างโปร่งใสและการตรวจสอบที่ดี การเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองได้มากขึ้น เป็นต้น การมองปัญหาการบริหารจัดการประเทศในภาพรวมว่าจะเป็นกุญแจไปสู่การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ก็เป็นแนวทางที่องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ให้การสนับสนุน โดยมองถึง “ระบบความน่าเชื่อถือของประเทศ” (National Integrity System) ซึ่งก็เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและเป็นแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พยายามที่จะนำเสนอด้วย

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นหัวข้อของการสัมมนาในวันนี้ นั้น แม้จะไม่ใช่เป็นองค์ประกอบข้อเดียวในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน แต่ก็ยังเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะหากเราสามารถทำให้การคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่มีความเสี่ยงสูงในการที่จะถูกจับและถูกลงโทษ ก็อาจจะส่งผลในเชิงยับยั้งพฤติกรรมในการคอร์รัปชันได้ การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมซึ่งในนี้คงมิได้หมายความว่าถึงองค์กรตำรวจ อัยการและศาลเท่านั้น แต่หมายความว่าหน่วยงานที่มีภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันทั้งหมดด้วย จึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ

ในทัศนะของผมซึ่งเป็นคนนอกวงการกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นความเห็นของประชาชนคนหนึ่งที่ยากจะเห็นกระบวนการยุติธรรมของไทยสามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผมมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

๑. ในการปราบปรามคอร์รัปชันให้ได้ผลนั้น กระบวนการยุติธรรมเองต้องเป็นกระบวนการที่เชื่อถือได้และปราศจากคอร์รัปชัน คุณสมบัติข้อนี้เป็นคุณสมบัติข้อแรกที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่จะปราบปรามคอร์รัปชันกลับเป็นองค์กรที่ก่อปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเสียเองแล้ว ก็ย่อมไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนในการปราบปรามคอร์รัปชันได้ ปัญหาการคอร์รัปชันในองค์กร ในกระบวนการยุติธรรมเองเป็นปัญหาใหญ่ ที่กระบวนการยุติธรรมของหลายประเทศเผชิญอยู่ หากสามารถแก้หรือลดปัญหาการคอร์รัปชันในระบบยุติธรรมได้สำเร็จ ก็จะเป็นการลดปัญหาการคอร์รัปชันได้ในระดับหนึ่ง และยังจะช่วยแก้ปัญหากลไกปฏิบัติและความด้อยประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย อันมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการคอร์รัปชันได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาใหญ่ที่ยากในการแก้ไข ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงทั้งที่คุณภาพของบุคลากรและระบบการบริหารจัดการด้วย ตั้งแต่การต้องเลือกบุคลากรที่จะมาเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในองค์กรต่าง ๆ ต้องมิใช่คัดเลือกประเภทอำนาจนิยมและเข้าเพื่อแสวงหาประโยชน์ ค่าตอบแทนและสวัสดิการต้องเพียงพอให้สามารถดำรงชีพได้ตามฐานานุรูประบบการให้ความดีความชอบและแต่งตั้งต้องอยู่บนพื้นฐานของผลงาน ระบบการทำงานต้องมีความโปร่งใสและถูกตรวจสอบจากคนนอกได้ เป็นต้น การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธานั้น เป็นปัจจัยแรกที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จในเรื่องอื่น ๆ เพราะความศรัทธาของประชาชนจะนำมาซึ่งความช่วยเหลือและความร่วมมือ ตลอดจนจะนำมาซึ่งความสำเร็จ ในการผลักดันมาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามคอร์รัปชัน

๒. กระบวนการยุติธรรมต้องมีความอิสระ เนื่องจากปัญหาคอร์รัปชันในระดับใหญ่มักจะมีส่วนเกี่ยวข้องมาสู่ผู้ว่าการเมือง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับสูง หรือไม่กี่ผู้บริหารระดับสูงในองค์กรนั่นเอง เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักประกัน ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ไม่ถูกรอบงำทั้งจากทางการเมือง และจากผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของตนเองในทางที่ไม่ถูกไม่ควร การสร้างหลักประกันความอิสระให้กับองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ในขณะเดียวกันมีระบบที่สามารถตรวจสอบได้ตามแนวทางของระบบประชาธิปไตย จะเป็นพื้นฐานสำคัญให้กระบวนการยุติธรรม มีความเข้มแข็งที่จะจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน

ตัวอย่างการที่อัยการประเทศญี่ปุ่นก็ดี ประเทศเกาหลีก็ดี หรือ Magistrates ของอิตาลีสามารถฟ้องอดีตผู้นำประเทศที่มีหลักฐานว่าคอร์รัปชันได้ ก็ด้วยการมีหลักประกันความอิสระดังกล่าวนี้เอง

๓. กระบวนการยุติธรรมต้องมีศักยภาพที่เพียงพอในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อน แม้ว่าจะมีกระบวนการยุติธรรมที่มีความอิสระและมีความตั้งใจจริงที่จะจัดการกับปัญหานี้ ก็มีไม่ว่าจะทำได้โดยง่าย ผมคิดว่าจะต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity building) ของกระบวนการยุติธรรมอย่างจริงจัง ทั้งในแง่ของการมีตัวบทกฎหมายที่ยุติธรรมทันสมัยและมีประสิทธิภาพ มีบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมและมีความเชี่ยวชาญ ตลอดจนมีระบบรองรับการทำงานที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

สิ่งที่เป็นที่ทราบกันดีว่า พฤติการณ์ในการคอร์รัปชันนั้นจะมีการปิดบังซ่อนเร้น และจะมีความลับซับซ้อนอย่างมาก กฎหมายในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ในการปราบปรามคอร์รัปชัน ให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นหลายประเทศจึงต้องมีการอนุญาตให้สามารถใช้เครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ในการดำเนินการ เช่น การดักฟังโทรศัพท์ เป็นต้น แต่ทั้งนี้จะต้องมีกฎระเบียบที่รัดกุมและแน่นอน มิใช่ดำเนินการโดยพลการหรือเอกเทศ นอกจากนี้บุคลากรที่ใช้ในการปราบปรามคอร์รัปชัน ก็ไม่ควรจะเป็นเฉพาะนักกฎหมายหรือผู้ที่ถูกฝึกวิชาด้านตำรวจมาแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรจะต้องมีนักบัญชี และผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบหลักฐานการเคลื่อนไหวด้านการเงินต่าง ๆ (ผู้เชี่ยวชาญด้าน Forensic Accounting) ตลอดจนควรจะต้องมีระบบในการทำงานที่มีความทันสมัยรองรับ เช่นระบบฐานข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีระดับสูงต่าง ๆ เป็นต้น

๔. กระบวนการยุติธรรม ต้องส่งเสริมความร่วมมือจากประชาชน ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน พลังความร่วมมือจากประชาชนนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุด ที่จะช่วยให้การแก้ปัญหาคอร์รัปชันประสบความสำเร็จ การเสริมสร้างพลังประชาชนทั้งในแง่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกระบวนการยุติธรรม และทั้งในแง่ของการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

กระบวนการยุติธรรมต้องพัฒนาแนวทางที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันให้ดีขึ้น โดยต้องมีระบบการรักษาความลับของผู้เปิดเผยข้อมูล ระบบการคุ้มครองช่วยเหลือพยานที่ดีด้วยบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ จะมีหน่วยงานรับข้อมูลโดยตรง รวมทั้งบัตรสนเท่ห์ ข้อมูลในบัตรสนเท่ห์ ตรวจสอบได้ไม่ยากกว่าเป็นข้อเท็จจริงหรือเป็นการกล่าวหา หรือกลั่นแกล้ง

สำหรับในส่วนของภาคประชาชนนั้น ก็ต้องมีการรณรงค์กันอย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่การสร้างทัศนคติที่จะไม่ยอมรับและไม่ยกย่องคนโกง และต้องถือว่าพฤติกรรมคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่ยอมรับไม่ได้ ต้องมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันกันอย่างจริงจัง ส่งเสริมให้มีองค์กรเฝ้าระวัง (Watchdog) ส่งเสริมให้สื่อมวลชนทำหน้าที่ในการขุดคุ้ย ติดตามพฤติกรรมคอร์รัปชันให้มากขึ้น หน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่ในการที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐอย่างเปิดเผย โปร่งใสและเข้าถึงได้ง่ายด้วย

การรวมตัวของพลังประชาชนและสื่อมวลชนที่เป็นกลาง ที่ติดตามศึกษาและเปิดเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานที่ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเป็นพิเศษ ตลอดจนรณรงค์ต่อต้านปัจเจกชนและเอกชนที่มีส่วนร่วมในการคอร์รัปชัน อันเป็นการกำหนดคบทลงโทษทางสังคม จะมีส่วนสำคัญในการลดทอนปัญหาคอร์รัปชันลงได้อย่างแน่นอน

๕. จากประสบการณ์ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศที่ประสบความสำเร็จเช่น Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของฮ่องกง ได้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ไม่สามารถทำได้โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ICAC ได้ดำเนินกลยุทธ์การปราบคอร์รัปชันแบบ ๓ ประสาน (3 pronged attack) โดยดำเนินการควบคู่กันไปในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการป้องกัน และด้านการให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันซึ่งเป็นตัวอย่างที่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมของเราและขององค์กรในการปราบปรามคอร์รัปชัน เช่น ป.ป.ช. สมควรที่จะนำมาปรับใช้

ในด้านการป้องกันนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังถึงปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนสำคัญมาจากการจัดระบบบริหารงานของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎระเบียบที่ทำให้รอบคูลพินิจที่กว้างเกินไป ระบบการทำงานที่มีขั้นตอนมากและล่าช้า การขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงสิทธิของตน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้อาจมีการศึกษาวิจัยให้เห็นถึงโอกาสของการคอร์รัปชันและแนวทางในการอุดช่องว่างเหล่านั้น เพื่อนำไปปรับปรุง ลดโอกาสของการคอร์รัปชันได้

นอกจากนี้การรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันอย่างจริงจังในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น การรณรงค์ตั้งแต่ในสถานศึกษาต่าง ๆ ในหลักสูตรการเรียนการสอนตลอดจนการรณรงค์สร้างทัศนคติ ให้สังคม

โดยรวมเห็นถึงพิษภัยของคอร์ปชั่น และต่อต้านการคอร์ปชั่นอย่างจริงจัง ก็จะสามารถช่วยลดปัญหา
คอร์ปชั่นอย่างได้ผลและยั่งยืน

ในท้ายที่สุดนี้ ผมเห็นว่าในขณะที่เราทั้งหลายคาดหวังอย่างสูงจากกระบวนการยุติธรรม ใน
การแก้ปัญหาคอร์ปชั่นนั้น เราต้องตระหนักด้วยว่าการจะแก้ปัญหาคอร์ปชั่นให้ได้ผลนั้น พวกเราทุก
คนก็ถูกคาดหวังด้วยว่าจะทำหน้าที่ในส่วนของตน ที่จะไม่เพิกเฉยและนิ่งดูดายกับปัญหาคอร์ปชั่น
แต่จะรวมพลังในการที่จะไม่ยอมรับ ตั้งข้อรังเกียจ ประณามและไม่ยกย่องผู้ที่คอร์ปชั่น พร้อมทั้งให้
ความร่วมมืออย่างจริงจังต่อกระบวนการยุติธรรม ในการปราบปรามคอร์ปชั่นให้หมดสิ้นไปจาก
สังคมไทยอันเป็นที่รักของเราทุกคน