

คำกล่าวบรรยายพิเศษ
ในการประชุมวิชาการ
เรื่อง “ความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล
และการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน”
โดย นายอานันท์ ปันยารชุน
ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓
ห้องพิมานเมฆ โรงแรม เดอะ แกรนด์ กรุงเทพฯ

Mr. Robert England ท่านวิทยากร และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

ผมรู้สึกยินดีที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยการสนับสนุนของ UNDF และกรมวิเทศสหการ ได้จัดการสัมมนาเพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาลและการป้องกัน ตลอดจนแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในวันนี้

การสัมมนาในลักษณะนี้และการที่การสัมมนาได้รับความสนใจจากผู้เข้าร่วมการสัมมนา ส่งสัญญาณที่ดี เพราะแสดงว่า หนึ่ง เราตระหนักว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งเสริมสร้างให้มีขึ้นในสังคม สอง เรายอมรับว่าการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นปัญหา และถึงเวลาแล้วที่ปัญหานี้จะได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

ผมเกิดปี ๒๔๗๕ ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ ของราชอาณาจักรไทยประมาณ ๔ เดือน ตลอดชีวิตของผม ผมเห็นรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๕ ฉบับ ซึ่งในอดีตมักจะถูกเขียนขึ้นและถูกฉีกทิ้งได้ง่าย ๆ สาเหตุการเขียนและการฉีกรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ก็มักเป็นไปเพื่อรักษาอำนาจเฉพาะกลุ่ม แต่กระนั้น ชีวิตของคนไทยก็ยังดำเนินต่อไปอย่างปกติ แม้จะมีการท่องจำกันขึ้นใจว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ประชาธิปไตยแบบที่ผมขอเรียกว่าประชาธิปไตยดีตรา คือดีตราไว้เฉย ๆ ให้อำนาจบ้านเมืองนี้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นประชาธิปไตยในรูปแบบ แต่ในสาระและกระบวนการยังคงเคยชินอยู่กับรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่ง ไม่มีใครร่างไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่บังคับใช้กันอยู่ทั่วไป

เป็นนคติที่ว่าด้วยการมีพรรคพวก การอุปถัมภ์ค้ำจุนที่เกินขอบเขตระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจระดับบน เป็นระบบสัมพันธ์ที่คนนอกวงจรรอำนาจไม่มีส่วนรู้เห็น เอื้อต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ผมมีความเชื่ออย่างหนึ่งว่า การที่สังคมหนึ่งสังคมใดจะพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้องและยั่งยืนนั้น ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลจะต้องเป็นขาทั้งสองข้างที่พาเดินไปด้วยกัน ประชาธิปไตยที่ขาดธรรมาภิบาล ยากที่จะเข้าถึงสาระของประชาธิปไตยและทุกข์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง และถ้าไม่มีประชาธิปไตยก็ยากที่จะให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นหรือออกมาได้

การเป็นประชาธิปไตยแต่ในรูปแบบทำให้เราเสียโอกาสที่จะใช้คุณประโยชน์จากความเป็นสังคมประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ ประชาธิปไตยในตัวของมันเองเป็นแนวคิดที่เห็นคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคน จึงให้สิทธิและให้อิสระภาพ ให้ทุกกลุ่มได้แสดงความต้องการ ทำให้สังคมมีโอกาสพูดคุย แสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง รับรองช่องทางที่จะประสานข้อขัดแย้งขจัดความไม่ยุติธรรมในสังคม

การขาดธรรมาภิบาลทำให้เราขาดกลไกและเครื่องมือที่จะใช้คุณประโยชน์จากการเป็นสังคมประชาธิปไตยอย่างจริงจัง การขาดความโปร่งใสตรวจสอบได้ ขาดกฎหมายและระบบยุติธรรมที่อิสระ ทันสมัย ปฏิบัติใช้เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน ขาดเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความรับผิดชอบ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนทุกภาค สิ่งเหล่านี้ทำให้การพัฒนาไม่ได้ประสานประโยชน์ของคนทุกกลุ่ม จึงนำไปสู่ข้อขัดแย้งและความไม่สมดุล

สำหรับผมสิ่งที่น่ากลัวสำหรับสังคมไทย ก็คือการที่เราขาดกระบวนการทางสังคมที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไข ยุติข้อขัดแย้งและความไม่ยุติธรรมซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันก็นับเป็นความขัดแย้งและความไม่ยุติธรรมในระบบรูปแบบหนึ่ง ผมเชื่อว่าถ้าสังคมไทยสามารถผสมผสานคุณประโยชน์ของประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลได้อย่างลงตัวแล้ว สิ่งที่น่ากลัวสำหรับผมนี้ก็น่าที่จะบรรเทาเบาบางลงไป

แม้ว่าสังคมไทยจะมีระเบิดเวลาฝังอยู่ค่อนข้างมาก แต่เรื่องหนึ่งที่ผมยินดีก็คือการเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นตัวอย่างของการประสานประชาธิปไตยกับธรรมาภิบาล ทั้งในกระบวนการร่างและในสาระ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดจากการเรียกร้องของภาคประชาชนผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ สิ่งที่น่าหนักใจที่สุดก็คือกระบวนการที่เปิด

เผย และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการสัญจรไปทั่วประเทศ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มคนที่หลากหลาย ว่าเขาทำอะไรและเขาต้องการอะไร จากการใช้ชีวิตทุก ๆ วันอยู่ในสังคม

ในสารระัฐธรรมนูญวางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้เต็มที่ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม มีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูล ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบและร่วมรับผล เป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าการปกครองจากประชาธิปไตยที่ผ่านตัวแทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ไม่เคยมีครั้งไหนในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ประชาชนสามารถเข้าชื้อกันเสนอร่างกฎหมาย ที่มีการวางกฎเกณฑ์ให้รัฐบาลสามารถขอทราบความเห็นชอบจากประชาชนได้ด้วยการลงประชามติ ไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับไหนกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมให้ข้อคิดระดับนโยบายอย่างเป็นทางการผ่านองค์กรที่ไม่เป็นของรัฐ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับไหนกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างอิสระ ให้สิทธิกับชุมชนในการจัดการศึกษา การบำรุงรักษาจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ส่งผลดีต่อการพัฒนาอย่างน้อย ๒ ด้าน คือ ด้านที่หนึ่ง เป็นการปรับโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ที่กระจุกตัว ให้มีอำนาจของภาคประชาชนมากขึ้น การรวมกลุ่มในภาคประชาชนจะนำไปสู่ผลดี ด้านที่สอง นั่นคือการบ่มเพาะภาคประชาสังคมซึ่งยังอ่อนแอในสังคมไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสร้างความโปร่งใสและกำหนดให้การเปิดเผยตรวจสอบได้เป็นคุณค่าและกติกาสาคัญในการบริหารปกครอง การรับรองสิทธิของบุคคลในอันจะได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และได้รับคำชี้แจงเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ เป็นการสร้างความโปร่งใสที่ชัดเจนมากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารปี ๒๕๔๐ ทำให้เรามีสิทธิเรียกร้องข้อมูลอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนการใช้สิทธิขอรับทราบคะแนนสอบเข้าโรงเรียนสาธิตเกษตร โรงเรียนสาธิตจุฬาฯ เป็นสิ่งที่ผมคิดว่าน่าสนใจมาก เพราะเป็นเรื่องที่เราทุกคนอาจมองข้ามได้ง่าย ๆ กติกาด้านความโปร่งใสในลักษณะนี้เป็นทางเลือกให้คนที่คิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถหาข้อมูลและสร้างความเป็นธรรมต่อไปได้ อีกประเด็นหนึ่งที่หลายประเทศยังถกเถียงกันอยู่ แต่ประเทศไทยบังคับใช้แล้ว ก็คือการแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน และ ภ.ง.ด. ๕ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งสำคัญ ๆ ความโปร่งใสเต็มรูปแบบแบบนี้ไม่เคยปรากฏให้เห็น และความสามารถตรวจสอบได้ก็จะนำไปสู่การบังคับให้ต้องมีคนรับผิดชอบในสังคม

หากพิจารณาในภาพรวมก็จะเห็นได้ว่ากติกาในรัฐธรรมนูญ เหมือนรูปต่อขนาดใหญ่สถาบันหนึ่งเกิดได้ก็ด้วยอีกสถาบันหนึ่ง แต่ละสถาบันก็มีการคานอำนาจและตรวจสอบกันอยู่ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ปปช. มีอำนาจ ความเป็นอิสระเต็มที่ แต่

ก็ได้รับการแต่งตั้งและมีสิทธิถูกถอดถอนโดยวุฒิสภา ผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิกก็คือประชาชน ในความเป็นอิสระ ปปช. ยังต้องอาศัยกลไกวุฒิสภาหรือศาลรัฐธรรมนูญในการเอาผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากระบบเกิดสมยอมกัน ไม่มีการคานอำนาจหรือตรวจสอบอย่างที่ควรจะเป็นแล้ว ประชาชนก็ยังมีช่องทางที่เป็นทางการสำหรับร้องทุกข์ เช่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือแม้แต่จะเข้าชื่อกัน ๕๐,๐๐๐ คนยื่นเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง การใช้สิทธิตรวจสอบและร้องขอความรับผิดชอบนี้เกิดขึ้นแล้วนะครับ ในกรณีการทุจริตยาแต่ก็จบลงไม่สวยงามเท่าไร

รัฐธรรมนูญสร้างระบบผู้พิพากษาและตุลาการที่เป็นอิสระ มีการแยกอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม จัดโครงสร้างคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมให้ตรวจสอบได้ และมีตัวแทนจากผู้พิพากษาทุกระดับชั้น หน่วยธุรการของศาลก็เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ผมเชื่อว่าการสร้างธรรมาภิบาลและการสร้างประชาธิปไตย สามารถลดโอกาสความไม่ยุติธรรมในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันได้ แน่แน่นอนครับในเรื่องนี้ยังมีมาตรการอีกมากที่จำเป็นต้องนำมาใช้ ซึ่งก็เป็นโจทย์ของทุกท่าน แต่การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบจากสื่อมวลชน การมีระบบตรวจสอบถอดถอนอย่างเป็นทางการ ก็ช่วยลดแรงจูงใจและเพิ่มความเสี่ยงไปได้ ส่วนหนึ่ง เวลานี้ผมเชื่อว่าคนไทยหลายคน กำลังจับตามองบทบาทของ ปปช. ปปป. เคยถูกวิจารณ์ว่าเป็นเสือกระดาษ บัดนี้ ปปช. ก็ได้มีอิสระ มีอำนาจที่มีได้จำกัดอยู่เพียงการชี้มูล แต่มีอำนาจไต่สวนสั่งหาพยานเอกสารและบุคคล เป็นผู้ควบคุมกลไกที่สร้างขึ้นใหม่เกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน และ ภ.ง.ด. ๕ จะเห็นว่า ปปช. มีอำนาจมากขึ้น แต่ก็มีหน้าที่มากขึ้นด้วย ความคาดหวังจากผู้คนก็สูงขึ้น ผมคิดว่าสิ่งสำคัญในระยะต่อไปคือการที่ ปปช. จะต้องสามารถสร้างและดำรงความศรัทธาจากผู้คนให้ได้ ผมอยากเห็น ปปช. มีบทบาทในเชิงรุกไม่ใช่รุกในเชิงปราบปรามเท่านั้น เป็นเชิงรุกในการพยายามเข้าใจสภาพปัญหาในการป้องกัน ในการประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกับคนหมู่มาก ว่าการกระทำอย่างใดคือคอร์รัปชัน และผลเสียที่จะสะท้อนกลับมากระทบถึงผู้ให้สินบนคืออะไร คนหลายคนทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับเขาไม่รู้นะครับว่าสิ่งที่เขาทำคือการคอร์รัปชันแล้ว เรื่องนี้เป็นเรื่องน่าเศร้า แต่ผมก็ไม่สิ้นหวังว่าเรื่องนี้จะต้องเป็นปัญหาถาวรในสังคมของเรา

รัฐธรรมนูญไม่ใช่จุดเริ่มต้นและไม่ใช่อุบัติเหตุ เป็นเพียงแต่ส่วนประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างธรรมาภิบาล ยังมีอีกหลายมิติที่ผมคิดว่าสังคมไทย ซึ่งก็คือเราทุกคนน่าจะใส่ใจเพื่อให้กระบวนการได้สานต่อไปอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ประการแรก เราต้องเริ่มสร้างความเข้าใจในสิทธิหน้าที่และศักดิ์ศรี ที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลเป็นเรื่องสองทางนะครับ ถ้าจะรอให้มีคนอื่นมาให้สิทธิแก่คนในสังคมไม่อาศัยหนทางใช้สิทธิที่หยิบยื่นให้ ยังไปแอบอิงกับระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ เราก็จะเป็นผู้เสียสิทธิเอง เพราะในระบบเช่นนั้นไม่มีอะไรรับประกันได้เลยว่าเรามีศักดิ์ศรีและจะได้รับสิทธิอย่างที่เราพึงได้รับ

ประการที่สอง เราต้องสร้างเงื่อนไขกระจายให้คนหมู่มากเข้าใจว่าสิทธิและช่องทางที่มีคืออะไร เงื่อนไขนี้ก็คือการศึกษา การยกระดับเศรษฐกิจของคนที่ย่อยโอกาสให้ทัดเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคม การให้ทางเลือกในการทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต การยกระดับสาธารณสุข ระดับการอ่านออกเขียนได้ ทั้งหมดนี้เป็นโอกาสให้ทุกคน ทุกกลุ่ม และทุกภาค เป็นอิสระทั้งทางความคิดและการตัดสินใจ

ประการที่สาม เราต้องสร้างความเข้าใจให้ถูกต้องว่าในสังคมนี้อะไรถูกอะไรผิด ดีหรือเลว สำคัญหรือไม่สำคัญ สิ่งที่ผมเห็นว่ามีความสำคัญกว่าการไม่กล้าทำผิด ก็คือความรู้สึกลึก ๆ ในใจว่าทำไมลงทำแล้วมันละอายใจเอง เพราะการต่อสู้ในใจคนเป็นเรื่องสำคัญมาก และเป็นเครื่องมือกลั่นกรองการกระทำในด้านแรก การเร่งส่งเสริมระบบคุณค่าจึงเป็นสิ่งจำเป็น สังคมต้องเร่งสร้างทัศนคติและพฤติกรรมใหม่ ของบางอย่างไม่ต้องตราไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ที่อยู่คงทน สิ่งที่ผมอยากให้เห็นคือการปฏิบัติตามคุณค่าที่ถูกต้องโดยไม่ต้องมีใครมาบังคับ อย่างในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย เขาปลูกฝังระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นเวลาหลายสิบปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่มีอำนาจสั่งการก็จริง แต่ก็เป็นที่เกรงใจเพราะสามารถสร้างศรัทธาจากสังคมได้ ระบบคุณค่าจึงเป็นเรื่องสำคัญ จะสามารถนำไปสู่การสร้างจิตวิญญาณของสังคมมีอิทธิพล แม้ในการกำหนดนโยบายของประเทศ วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือแม้แต่ทิศทางการพัฒนา

ประการสุดท้าย ผมคิดว่าระยะนี้เราต้องติดตามตรวจสอบการนำกติกาหลักมาบังคับใช้ตอนนี้ ฟันเฟืองต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญกำลังเริ่มทยอยปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม เรากำลังจะมีองค์กรอิสระ จัดสรรคดีความถี่ เรามีคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีศาลรัฐธรรมนูญ และกำลังจะมีวุฒิสภา ความแตกต่างข้อวิพากษ์วิจารณ์ผมเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี ผมชอบคุยกับคนที่เขาคิดอะไรไม่เหมือนผม สำหรับผมความขัดแย้งจึงไม่ใช่เรื่องสำคัญ แต่วิธีการแก้ไขข้อขัดแย้งสำคัญกว่า ผมคาดหวังว่าในสังคมไทยยุคต่อไปไม่น่าจะมีคำว่าทางตัน เพราะมีทางออกที่กำหนดไว้แล้วในกติกาหลัก ซึ่งสำหรับผมเป็นกติกาที่ดีควรค่าแก่การรักษาไว้

สิ่งที่ผมตั้งความหวังไว้กับประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลก็คือ การเห็นโครงสร้างของอำนาจกระจายตัวออกมาจากกลุ่มฐานอำนาจเดิม ไปสู่กลุ่มคนทุกกลุ่มในประเทศอย่างแท้จริง ให้ทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจระดับสูง ไม่ใช่ “สูง” เพราะคนทั่วไปเอื้อมไม่ถึง แต่สูงเพราะมีความสำคัญ ทั้งธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย ไม่ใช่ปลายทางในตัวเอง แต่เป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่สาระที่ยิ่งใหญ่กว่า นั่นคือการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่คนทุกกลุ่ม ทุกชั้น จะมีโอกาสและมีอำนาจต่อรอง ได้แย่ง และประสานประโยชน์กันอย่างสันติ ถ้าเรามีช่องทางให้กระบวนการนี้เกิดขึ้น นั่นหมายความว่าเราได้สร้างความพอดี เพราะจะไม่มีกลุ่มใดได้ทุกอย่าง และไม่มีกลุ่มใดเสียทุกอย่าง ทุกคนในสังคมจะมีโอกาสเท่ากัน มีอายุเท่ากัน ได้มากบ้าง น้อยบ้าง แล้วแต่ศักยภาพ ทุกคนจะมีศักดิ์ศรีอย่างที่ควรจะเป็น และสังคมจะเกิดความเสมอภาค สมดุลจนบรรลุเป้าหมายของธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง