

ประวัติวิธีปราบโกง

วีรวิท คงศักดิ์

“ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ความไม่ยุติธรรม” หรือ “Justice delayed is justice denied.”

เป็น “ภาษิตกฎหมาย” ที่วิลเลียม เอวาร์ด แกล๊ตสโตน (William Ewart Gladstone) รัฐบุรุษอังกฤษ ได้กล่าวไว้เป็นหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมว่า

“หลักการนี้ตั้งอยู่บนสิทธิในอันที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและสิทธิอื่น ๆ ทำนองเดียวกันที่มีความมุ่งประสงค์เพื่อขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมเร็วขึ้น เพราะถือว่า ไม่ยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายที่จะต้องทุกข์ทนกับความเสียหายต่อไปพร้อมกับความหวังอันน้อยนิดว่าจะได้รับการเยียวยา”

หลักการนี้ สามารถอธิบายปัญหากระบวนการยุติธรรมในการปราบคอร์รัปชันของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี เพราะใช้เวลาดำเนินคดีตั้งแต่ถูกกล่าวหาจนถึงคดีสิ้นสุดที่ศาลฎีกาโดยเฉลี่ยประมาณ ๒๐ ปี

กรณี Classic มาก คือ การกล่าวหากรรมการตรวจการจ้างชุดหนึ่งว่าทุจริต กรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลเป็นเอกฉันท์ว่ากระทำผิด อัยการสูงสุดเห็นฟ้องให้ฟ้องคดี ศาลชั้นต้นยกฟ้อง อัยการอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ อัยการไม่ฎีกา คดีถึงที่สิ้นสุดใช้เวลา ๑๘ ปี ขณะนี้ผู้ถูกกล่าวหาทำलगยื่นศาลปกครองขอยกเลิกคำสั่งทางปกครอง การถูกไล่ออกจากราชการและความรับผิดทางละเมิด ไม่ทราบว่าจะเมื่อใดจะได้รับการเยียวยาชดเชย

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดอาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ จึงมีดำริจะกำหนดให้กระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช.ใช้เวลาไม่เกิน ๑ ปี และต่อระยะเวลาได้ ๒ ครั้งๆ ละ ๔ เดือน

แต่ก็มีเสียงจากประธาน ป.ป.ช.ว่า “ทำไม่ได้”

เหตุที่ทำไม่ได้น่าจะเป็นเพราะกระบวนการตรวจสอบทุจริตจนถึงขั้นเอาผิดนั้น ยากยิ่งกว่า “สนด้ายเข้ารูเข็ม” เนื่องจากการเอาผิดกรณีทุจริตกฎหมายของเราอย่างอ้างอิงประมวลกฎหมายอาญาปี ๒๔๙๙ อยู่ในขณะที่ยานความผิดกรณีทุจริตคอร์รัปชันได้ขยายไปมากและมีความซับซ้อนมากขึ้นทุกที

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (TI) กำหนดว่า “คอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว” และกำหนดรูปแบบของการคอร์รัปชันเป็น ๗ ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะแรก คือ การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพื่อบิดเบือนนโยบายหรือใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ ซึ่งหมายรวมถึง “การทุจริตเชิงนโยบาย” ในระบบงานนิติบัญญัติด้วย

บทความในวารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ อธิบายว่า

“การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แยบยล โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงดังนี้

ก) มีการกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาล ที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก

ข) มีการเตรียมการรองรับโครงการ หรือกิจการนั้นให้มีความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ

ค) ท้ายสุดคือผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้อง หรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจเป็นเงินได้ ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งมักจะเป็นผลประโยชน์ที่มหาศาลที่ตกได้กับฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายข้าราชการประจำ

คอร์รัปชันลักษณะที่สองตามความคิดของ TI คือ **การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption)** เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับกลางและระดับล่าง โดยการใช้อำนาจที่ได้รับมอบในทางมิชอบต่อประชาชน

ลักษณะที่สาม **การติดสินบน (Bribery)** เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี

ลักษณะที่สี่ **การยักยอก (Embezzlement)** คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ นำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในราชการ ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

ลักษณะที่ห้า **การอุปถัมภ์ (Patronage)** เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก ด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย (Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

ลักษณะที่หก **การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism)** เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การทำงานแก่ตนเอง เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม ซึ่งเป็นการเอาเปรียบผู้อื่นที่มีสิทธิควรได้รับ

และลักษณะที่เจ็ด **ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)** คือ การใช้อำนาจดุลยพินิจที่กฎหมายมอบให้ที่มีลักษณะอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

กรณีผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ เป็นทฤษฎีสีเทา (Gray area of corruption) ซึ่งคนทั่วไปอาจเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา เช่น การมีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินหรือในทางสัญญา การมีรายได้หรือประโยชน์อื่นที่อาจคำนวณเป็นเงินได้ การรับของขวัญ เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจในฐานะผู้วินิจฉัยสั่งการ กระทำการใดโดยรู้ว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือภริยา บุตรผู้เยาว์ หรือหุ้นส่วนได้รับประโยชน์จากการวินิจฉัยสั่งการหรือการกระทำของตน จึงควรมีมาตรฐานจริยธรรม ความผิดทางวินัย และการลงโทษทางอาญากรณีนี้ที่ชัดเจนมากขึ้น

เมื่อพิจารณามุมมองของ TI จะเห็นว่า มุ่งเน้นที่การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องในรูปแบบต่างๆ อย่างชัดเจน แต่กฎหมายของเราในปัจจุบันมิได้ระบุฐานความผิดที่ชัดเจนและเข้าใจตรงกันตามที่ TI เสนอแนะ

ดังนั้น จึงควรนำหลักกฎหมายมหาชนที่ระบุสิ่งใดทำได้ สิ่งใดทำไม่ได้ มาใช้ในการตรากฎหมายปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสอนให้คนในสังคมรู้ว่า “สิ่งใดผิด สิ่งใดถูก”

มีข้อสังเกตว่า ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนกำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม (Conflict of Interest) และมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับและให้ของขวัญ พ.ศ.๒๕๔๔ ที่ชัดเจนมาก แต่หลายคนยังกระทำความผิดโดยไม่รู้ รวมถึงผู้บังคับบัญชาเองก็กระทำความผิด จึงต้องนำเรื่องเหล่านี้มาอบรม สั่งสอนกันอยู่เสมอ โดยอาจสรุปย่อความผิดสำคัญๆ ไว้ในสถานที่ราชการ เพื่อเป็นการให้ความรู้ ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและบอกให้ประชาชนช่วยตรวจสอบความประพฤติเหล่านี้ด้วย

ในด้านขั้นตอนการตรวจสอบกรณีทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปิดเผยว่า มี ๓ ชั้น คือ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ พฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ และมีอำนาจหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ต้องใช้เวลาไต่สวนมาก จึงจำเป็นต้องปฏิรูปให้รวดเร็วขึ้น

นอกจากนั้น ผู้ให้เบาะแสหรือพยานก็ต้องระวังตัว เพราะอำนาจและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีมากสามารถข่มขู่คุกคามพลเมืองได้ ในขณะที่กฎหมายคุ้มครองพยานของเรายังไม่ได้ผล

และที่เป็นนวัตกรรมใหม่ คือ ถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาท หรือดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ต้องมีการแก้ไขและวางมาตรการป้องกันเพื่อนำมวลชนมาช่วยปราบคอร์รัปชันมากขึ้น

สิ่งที่รุนแรงมากที่สุดในขณะนี้ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งเบาะแสการทุจริตภายในหน่วยงานให้กับหน่วยตรวจสอบการทุจริตกลับถูกสอบสวนและให้ออกจากราชการ โดยตั้งข้อหาว่าทำให้ส่วนราชการเสียหาย และบางกรณีมีการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบด้วยการไม่ต่อสัญญาจ้างโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเรื่องเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้มีพลเมืองที่แจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมากขึ้น

เมื่อดูยุทธศาสตร์การปราบปรามคอร์รัปชันของสิงคโปร์พบว่า ใช้ Three Pronged Strategy ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) การตราเป็นกฎหมาย (Legislation) และการตัดสินคดี (Judiciary)

นอกจากนั้น ยังมีมาตรการลดโอกาสการเกิดคอร์รัปชัน ได้แก่ การสนับสนุนจากสาธารณะ (Securing Public Support) ด้วยการเพิ่มช่องทางรับข้อมูลจากสาธารณะและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคอร์รัปชัน การถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาการคอร์รัปชัน (Lesson Learned) เพื่อนำมาปรับปรุงกฎหมาย การเพิ่มความเข้มแข็งของการบังคับใช้กฎหมาย และการเพิ่มการลงโทษกรณีประพฤติมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น จึงขอเสนอแนะให้นายยุทธศาสตร์และมาตรการเหล่านี้ รวมถึงสาระของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC 2003) ซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคี มาปฏิรูปกระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทยให้มีประสิทธิผลและรวดเร็วเช่นเดียวกับสิงคโปร์
