

"Political Will" พลังปราบโกง

วีรวิทย์ คงศักดิ์

“คอร์รัปชันเป็นหินปูนร้ายที่กัดกินสังคมของเรามาโดยตลอด เพราะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ทำลายความเจริญก้าวหน้าของประเทศเรา ดังนั้น จึงยอมไม่ได้ที่จะปล่อยให้การคอร์รัปชันเป็นวัฒนธรรมในสังคมของเรา”

ข้อความนี้เป็นพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระราชาธิบดีอับดุลลาห์ บิน อัล-ฮุสเซน พระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรอัมมานจอร์แดน ที่มีถึงประธานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตชุดแรก ซึ่งทรงแต่งตั้งเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ หลังจากปรับปรุงกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ และให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญานี้

ถ้อยคำดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองหรือ Political Will อันแรงกล้าที่จะจัดการทุจริตให้หมดไปจากประเทศของพระองค์ จึงถูกนำมาเป็นปรัชญาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตของจอร์แดนมาจนถึงทุกวันนี้

สำหรับความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption – UNCAC 2003) เกิดจากผลการพิจารณาในที่ประชุมสหประชาชาติว่า ปัญหาและภัยคุกคามจากการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมโลกได้ทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้มีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม

ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในลักษณะเครือข่ายข้ามพรมแดนประเทศ จึงควรสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญานี้จึงถือกำเนิดขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ในการสร้างมาตรฐานกลางในการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐภาคี และเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการให้ความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๖

หลังจากมีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ทุกประเทศเริ่มต้นตัวกับการปรับปรุงกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญานี้ เนื่องจากมีความตระหนักร่วมกันและแสวงหาความร่วมมือในการขจัดภัยคุกคามต่อเศรษฐกิจและสังคมของสังคมโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้นในขณะนี้

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แสดงความพยายามการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้โดยเร็ว ด้วยการมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันพิจารณาตรวจสอบพันธกรณีต่างๆ ตามอนุสัญญานี้ และร่วมลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโลก

ต่อมาในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ กระทรวงยุติธรรมได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีว่า สมควรแก้ไขกฎหมาย ๓ ฉบับ คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.... (๒) ร่างพระราชบัญญัติว่า

ด้วยทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิด พ.ศ.... และ (๓) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับที่...) พ.ศ....พร้อมกับได้จัดทำร่างกฎหมายทั้งสามฉบับมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

ดังนั้น เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ นำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.๒๐๐๓ เสนอขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ และให้กระทรวงต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ โดยระบุข้อสงวน (Reservation) ไว้ในสัตยาบันสารว่า จะให้สัตยาบันอย่างสมบูรณ์เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบอนุสัญญาฯ และกฎหมาย ๓ ฉบับนี้ ได้ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ถือได้ว่า เป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ อย่างเป็นรูปธรรม

ในปี ๒๕๕๓ ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมนานาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ครั้งที่ ๑๔ (14th International Anti-Corruption : IACC) ระหว่างวันที่ ๑๐-๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงเสนอต่อรัฐบาลให้มีการเร่งรัดกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๓ ฉบับนี้ เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ซึ่งจะมีผลให้ประเทศไทยสามารถลงนามในสัตยาบันได้อย่างสมบูรณ์

คณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้เหตุผลว่า มีประเทศที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตแล้ว ๑๔๑ ประเทศ เหลือเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ยังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ และในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเพียง ๓ ประเทศ คือ ประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศพม่า

จากการที่ประเทศไทยในฐานะเจ้าภาพการประชุมนานาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ได้ลงนามในข้อตกลงร่วมมาแล้วเกือบ ๗ ปี แต่ยังไม่ลงสัตยาบันเป็นรัฐภาคี กลายเป็นจุดอ่อนในด้านภาพลักษณ์ของประเทศเกี่ยวกับการแสดงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐบาลไทยในการต่อต้านการทุจริตต่อประชาคมโลก

ดังนั้น ในคราวประชุมเตรียมความพร้อมในการจัดประชุมนานาชาติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ นายกรัฐมนตรีและประธาน ป.ป.ช. ในฐานะประธานในการประชุมร่วม ได้เห็นชอบในหลักการให้สำนักงาน ป.ป.ช. นำเสนอความเห็นเกี่ยวกับการเร่งรัดกระบวนการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ โดยมีต้องรอการแก้ไขกฎหมายอนุวัติการทั้ง ๓ ฉบับให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ในที่สุดเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาว่า ความ “สับสน” ของการไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะในกรณีที่ประเทศไทยได้รับการร้องขอจากรัฐภาคีอื่น ให้ดำเนินการในส่วนที่ไม่มีกฎหมายรองรับนั้น มีผลน้อยกว่าประเทศไทยจะได้รับในแง่ภาพลักษณ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริตที่จะเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาบริบทของอนุสัญญาฯ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะยืดหยุ่น มุ่งหมายเพื่อสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีได้สมบูรณ์ และไม่บีบบังคับในกรณีที่รัฐภาคีไม่

สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ครบถ้วน มีเพียงกลไกควบคุมติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เพื่อเสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบ ให้ทบวณมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย โดยให้เร่งรัด กระบวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ โดยมีต้องรอให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รวม ๓ ฉบับ มีผลใช้บังคับก่อน แต่ **ไม่ได้ระบุว่า กฎหมายเหล่านี้จะผ่านรัฐสภาและมีผลใช้บังคับเมื่อใด**

ลองมาดูความ “สับสน” จากความกังวลของส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นผู้ปฏิบัติ หน่วยแรก สำนักงาน อัยการสูงสุด ได้เสนอข้อกฎหมายที่เป็นข้อขัดข้องในการดำเนินคดีและการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่อง ทางอาญา และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ๕ ประการ คือ (๑) การใช้บังคับทางกฎหมายกรณีสินบนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่างประเทศ (๒) การติดตามทรัพย์สินคืน (๓) อายุความ (๔) การอายัด การยึด และการริบทรัพย์สิน และ (๕) มาตรการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรง

พร้อมกันนั้น ได้แสดงความกังวลที่สอดคล้องกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า เมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน แล้ว ประเทศภาคีต่างๆ สามารถมีคำร้องขอให้ประเทศไทยดำเนินการต่างๆ ตามอนุสัญญาฯ ได้ทันที ซึ่งหาก ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการให้ตามคำร้องขอของประเทศภาคีดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายภายในรองรับ แล้ว อาจถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ หรือละเมิดอนุสัญญาฯ ซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศได้

ส่วนกระทรวงต่างประเทศให้ความเห็นว่า รัฐบาลควรใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ และให้ความสำคัญ ระดับสูงแก่การเร่งรัดผลักดันการออกกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ทุกฉบับให้แล้วเสร็จ ก่อนที่จะให้สัตยาบัน เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ

มาถึงวันนี้ประเทศไทยได้ลงนามในสัตยาบันเรียบร้อยแล้ว โดยที่ยังไม่ได้ปรับปรุงกฎหมายอนุวัติการตาม อนุสัญญาต่อต้านการทุจริตของสหประชาชาติ จึงเป็นเหตุที่ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะ “สับสน” ที่รัฐบาล ไทยชุดปัจจุบันเห็นว่า “ยอมรับได้” แต่ข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติยังมีความกังวลอยู่

ประเด็นที่น่าคิด คือ รัฐบาลเปรยว่า จะยุบสภาในเร็ววันนี้ ซึ่งจะส่งผลให้กฎหมายสำคัญ ๓ ฉบับที่รอการ พิจารณาจากรัฐสภานี้ตกไปโดยปริยาย จนกว่ารัฐบาลหน้าจะหยิบขึ้นมาพิจารณาใหม่ และประเทศไทยของเรา ก็ ต้อง “สับสน” ต่อการสูญเสียเกียรติศักดิ์ศรีในเวทีการเมืองโลกซึ่งเป็น “ผลประโยชน์ของชาติ” อีกต่อไป

เรื่องนี้คงต้องใช้มาตรการทางสังคม “ต่อต้าน” พรรคการเมืองที่ไม่ยอมประกาศว่า จะออกกฎหมายเพื่อ อนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างสมบูรณ์เมื่อใด

ด้วยการไม่เลือกพรรคการเมืองเหล่านั้น เข้ามาเป็นผู้แทนของพวกเราในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

เพราะคนเหล่านั้น ไม่มีเจตนารมณ์ทางการเมือง หรือ “Political Will” ที่จะปราบโกง
