

“สินบน : รากเหง้าของการโกง”

วีรวิท คงศักดิ์

“เอ็งกินเหล้า เมายาไม่ว่าดอก แต่อย่าออกนอกนอกทางไปให้เสียผล
เอ็งอย่ากินสินบาท คาคสินบน เรามั่นชนชั้นปัญญา ตูลาการ”

กลอนบทนี้เป็นพระโอวาทของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ “พระบิดาแห่งกฎหมายไทย” ซึ่งถูกนำมาเผยแพร่ทางสื่อสาธารณะ ในโอกาสระลึกถึงวันสิ้นพระชนม์ ซึ่งวงการตุลาการยกย่องว่าเป็น “วันรพี” เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗

น่าเสียดายที่ในวันนั้นมีรายงานข่าวว่า คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีมติสั่งลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาชั้นผู้ใหญ่ ๗ นาย ที่ถูกกล่าวหาว่าให้ประกันตัวจำเลยในคดีข่มขืนฆ่าเรา และคดียาเสพติด ผิดระเบียบและกฎหมาย

โทษทางวินัยที่ได้รับ คือ ให้พ้นตำแหน่ง (ไล่ออก) ๔ คน งดการเลื่อนเงินเดือน ๒ คน และภาคทัณฑ์ ๑ คน

พร้อมกันนั้น ก.ต.ได้มีมติให้สำนักงานศาลยุติธรรมทำหนังสือโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ทุกชั้นยศ พร้อมกับพิจารณาเรื่องการดำเนินคดีอาญา

นั่นหมายความว่า ชื่อเสียงเกียรติยศที่สร้างสมมาตลอดชีวิตต้องสูญสิ้นไป และบุคคลในครอบครัวต้องอับอาย จากความผิดพลาดในการใช้อำนาจรัฐเพียงครั้งเดียว

ก่อนหน้านี้มีผู้พิพากษาชั้นผู้ใหญ่อีกคนหนึ่งถูก ก.ต.มีมติให้พ้นตำแหน่งเช่นเดียวกันในข้อกล่าวหาเกี่ยวกับพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีสามีแล้วและเรียกรับประโยชน์ และสื่อมวลชนได้นำรายงานการสอบสวนมาเผยแพร่ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการเปิดเผยรายละเอียดการลงโทษคนในวงการตุลาการต่อสาธารณะ

นับได้ว่าเป็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมลักษณะหนึ่ง ที่เปิดเผยการกระทำผิดของบุคคลในวงการยุติธรรมที่กระทำผิดและการลงโทษ เพื่อให้ผู้อื่นเกรงกลัวไม่กระทำผิดในลักษณะเช่นนี้อีก

มาถึงสัปดาห์นี้ มีการเปิดเผยภาพตำรวจจราจรเรียกรับเงิน ๕๐๐ บาท จากผู้ขับรถปิคอัพที่กระทำผิดกฎจราจร ทางสื่อสาธารณะ ก็ต้องรอว่าท่านรักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการอย่างไร และจะเปิดเผยต่อสาธารณะหรือไม่ เพราะเรื่องนี้ร้ายแรงกว่าเนื่องจากการเป็นการยกยอกเงินของทางราชการ

การให้และเรียกรับสินบนเหล่านี้ เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบที่ต้องถูกดำเนินคดี ทั้งวินัยและอาญา รวมถึงต้องติดตามเงินคืนให้กับเจ้าของเงินด้วย

และเป็นสิ่งที่พระบิดาแห่งกฎหมายไทยคาดคั้นไว้ว่า “เราชนชั้นปัญญาตุลาการ” ต้องไม่กระทำ

น่าเสียดายที่บ้านเราให้ความสนใจเรื่องความผิดของการให้และเรียกรับสินบนน้อยมาก บางหน่วยงานถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาๆ “ใครๆ ก็ทำกัน” จึงละเลยไม่ดำเนินคดีตามกฎหมายจนผู้กระทำผิด “ได้ใจ”

แม้แต่คดีใหญ่ที่เป็นเรื่องระหว่างประเทศ เช่นกรณีอดีตผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งรับสินบนจากชาวสหรัฐอเมริกา ผลทางคดีปรากฏว่า ศาลสหรัฐฯ พิพากษาจำคุกผู้ให้สินบน ซึ่งถูกจำคุกจนพ้นโทษแล้ว ผู้รับสินบนยังเป็นปกติสุขดี ทั้งๆ ที่ ป.ป.ช.ชี้มูลนานแล้ว แต่สำนักอัยการสูงสุดยังไม่สั่งฟ้อง

คดีให้สินบนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกรณีนี้ สร้างความเสียหายให้กับกระบวนการยุติธรรมของไทยมาก เพราะในปัจจุบันสหประชาชาติและประเทศสมาชิกเห็นพ้องต้องกันว่า “สินบน” เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก ต้องร่วมมือกัน “ขจัด”

หลักคตินี้นำมาซึ่ง “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน ค.ศ.๒๐๐๓” ที่ประเทศไทยได้ลงนามเห็นชอบเมื่อปี ๒๕๔๖ และให้สัตยาบันโดยจะมีอนุวัติการกฎหมายภายในโดยเร็วในปี ๒๕๕๔

สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติฉบับนี้ระบุว่า การให้และเรียกรับ “สินบน” เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Crime) ซึ่งประเทศสมาชิก “ต้อง” แก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน ในการรวบรวมและส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม อาัยต์ ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด

ลักษณะความผิดที่ระบุในกฎหมายมี ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก ความผิดที่รัฐภาคี “ต้อง” กำหนดให้เป็นความผิด ได้แก่ การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ การยกยอก การเบียดบังหรือยกย่ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการทำความผิดอาญา และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

กลุ่มที่สอง ความผิดที่รัฐภาคี “ควร” พิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นความผิด ได้แก่ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์โดยมิชอบ การยกยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน และการปกปิดความผิด

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังเสนอให้รัฐภาคีพิจารณากำหนดให้เป็นความผิดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

เช่น การร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย การให้สินบนในภาคเอกชน การอาัยต์ ยึด และริบทรัพย์สินในภาคเอกชน เพราะความผิดเหล่านี้ล้วนแต่เป็นบ่อเกิดและนำไปสู่การคอร์รัปชันทั้งสิ้น

สำหรับการดำเนินการของประเทศไทย ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาพร้อมกับประเทศสมาชิกเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ และมอบให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก คือ “ขจัดสินบน” ให้หมดจากประเทศไทย

หลังจากรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่องนี้ถูกนำมาพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้ความเห็นชอบในการลงสัตยาบัน และให้รัฐบาลเร่งรัดดำเนินการเสนอร่างแก้ไขกฎหมาย ๓ ฉบับ แต่ภายหลังได้ปรับมา

เหลือ ๒ ฉบับ คือ ร่างแก้ไข พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ...(การริบทรัพย์สิน) และร่างแก้ไข พ.ร.บ.ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องคดีอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ...

กาลเวลาผ่านไปถึงปี ๒๕๕๓ กฎหมายที่จะอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา ๒ ฉบับนี้ยังไม่ได้เข้าพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะต้องเป็นเจ้าภาพการประชุม ป.ป.ช.โลก ในปี ๒๕๕๔ จึงมีหนังสือขอให้รัฐบาลเร่งรัดการอนุวัติการกฎหมายดังกล่าวก่อนมีการประชุมระดับนานาชาติ

ในที่สุดรัฐบาลขณะนั้น ได้ตัดสินใจลงนามในสัตยาบัน โดยขอสงวนสิทธิ์ในการอนุวัติการกฎหมายภายหลังโดยเร็ว ซึ่งมีผลให้ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔

สำหรับเรื่องนี้ สหประชาชาติได้ให้ความสำคัญมาก จึงร่วมมือกับธนาคารโลกจัดทำโครงการ “พันธมิตรไล่ล่าคอร์รัปชันนานาชาติ”(International Corruption Hunter Alliance-ICHA) และได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาต่อต้านคอร์รัปชันรวม ๒๐๐ คนประชุมมาแล้ว ๒ ครั้ง เมื่อปี ๒๐๑๐ และปี ๒๐๑๒

ICHA มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการติดตามทรัพย์สินที่เกิดจากการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะสินบนข้ามชาติ และตั้งโครงการติดตามเงินที่สูญหายจากการคอร์รัปชัน (Stolen Asset Recovery-StAR) เพื่อให้การติดตามทรัพย์สินจากการคอร์รัปชันระหว่างประเทศที่ซุกซ่อนอยู่ในที่ต่างๆ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุนี้ สหประชาชาติจึงจะส่งผู้แทนประเทศสมาชิก ๒ ประเทศ มาตรวจแนะนำและติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เกี่ยวกับอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยในปี ๒๕๕๗ นี้

น่าเห็นใจ ป.ป.ช.ที่ต้อง “รับหน้า” การตรวจสอบครั้งนี้ ในขณะที่การตรากฎหมายเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ป.ป.ช.จึงทำได้เพียงติดตามและ “เตือน” เท่านั้น

จนถึงวันนี้ กฎหมายเจ้าปัญหาสองฉบับนี้ ยังไม่อยู่ในบัญชีกฎหมาย ๕๓ ฉบับที่ คสช.ส่งให้ สนช.เลย ป.ป.ช.จึงให้คำตอบถึงความก้าวหน้าของการอนุวัติการกฎหมายได้ยากว่า “จะมีผลบังคับใช้เมื่อใด”

สิ่งที่สำคัญ คือ เราจะบอกนานาชาติอะไรได้บ้างว่า “จะปราบโกง”

ทั้งนี้ เพราะยังไม่มีมาตรการปราบสินบนที่ทั่วโลกถือว่า เป็น “อาชญากรรมระหว่างประเทศ” และเป็นรากเหง้าของ “การโกง” โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ