

เรื่องคอร์ปชันและการใช้ทรัพยากร ไม่เหมาะสมกับนิติธรรม

วรากรณ์ สามโกเศศ*

1. บทนำ

บทความนี้จะกล่าวถึงนิติธรรมในแง่ของคอร์ปชันและการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างไม่เหมาะสม โดยนำข้อเขียน 3 ชิ้นของผู้เขียนเองซึ่งตั้งใจนำเสนอให้เป็นความรู้ด้านนิติธรรมแก่สาธารณชน อันได้แก่ (1) อุดมการณ์และเจ้าหน้าที่รัฐ (2) ใหญ่แค่ไหนก็ต้องติดคุกได้ และ (3) จิตสำนึกเงินของประชาชน หลังจากนั้นจะมีการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่ข้อเขียนได้ยกขึ้นมาพิจารณา

ข้อเขียน (1) ถึง (3) ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจฉบับวันที่ 13 พฤษภาคม 2557 ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2557 และฉบับวันที่ 6 พฤษภาคม 2557 ตามลำดับ

2. ข้อเขียน

(2.1) อุดมการณ์และเจ้าหน้าที่รัฐ

การทำงานที่ขาดอุดมการณ์ทำให้ได้ผลงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานและไม่สมประโยชน์กับทรัพยากรที่ต้องเสียไป บ้านเราตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา มีหลักฐานมากมายว่าการขาดอุดมการณ์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่จำนวนมากของภาครัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในการทำให้ประเทศของเราไม่อยู่ในสภาพที่ควรจะดีกว่านี้มาก

เกาหลีใต้ประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงไล่เลี่ยกับไทยใน พ.ศ. 2540 ถ้าใครพิจารณาเกาหลีใต้ในปัจจุบันให้ดีจะเห็นว่าในเวลา 10 กว่าปีเขาก้าวไปไกลมาก ๆ ทั้งในเรื่องคุณภาพชีวิตของผู้คน ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสะอาดงดงามของถนนหนทางและตึกรามบ้านช่อง โครงสร้างพื้นฐานที่ดี ฯลฯ พูดได้สั้น ๆ ว่าน่าประทับใจมากในความก้าวหน้าของประเทศเขา

มาเลเซียประสบวิกฤตเศรษฐกิจไล่เลี่ยกับไทยในยุค “ต้มยำกุ้ง” แต่ปัจจุบันมาเลเซียมีรายได้ต่อหัวที่สูงกว่าไทย 1 เท่าตัว มีคุณภาพการศึกษาเป็นที่ยอมรับของชาวโลก ภาครัฐมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ บ้านเมืองสะอาดเรียบร้อยเป็นระเบียบมากกว่าก่อนเป็นอันมาก

* ประธานกรรมการ มูลนิธิ ซี.ซี.เอฟ. เพื่อเด็กและเยาวชน ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างไม่ไกลบ้านเราก็มีอีกมากมายไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ ไต้หวัน ฮองกง ญี่ปุ่น ฯลฯ ประเทศเหล่านี้ไปไกลกว่าเรามากเพราะเจ้าหน้าที่รัฐของเขามีอุดมการณ์ในการทำงาน มุ่งมั่นอย่างต่อเนื่องในการทำงานอย่างดีที่สุดในหน้าที่ของตนให้สมกับเงินเดือนที่มาจากภาษีอากรของประชาชน

เราจะไม่เห็นฟาทอริมถนนเปิดค้างทิ้งไว้เป็นวัน ๆ โดยไม่มีใครสนใจ ไม่เห็นสายโทรศัพท์ที่หลุดห้อยลงมาเป็นเดือน ๆ และยุ่งติกันเหมือนฝูงงูเล็กขดกันอยู่ ไม่เห็นการใช้เวลาโทรศัพท์เรียกตำรวจ 911 ที่มาถึงช้ากว่าการโทรเรียกคนส่งพิชซ่า ไม่เห็นถนนที่เป็นหลุมเป็นบ่อนานเป็นเดือน ไม่เห็นหลุมที่ขุดค้างไว้บนถนนเพราะขาดการประสานงานระหว่างประปาและไฟฟ้า ไม่เห็นการใช้เงินที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น เลือกลงครั้งที่แล้วใช้เงินไป 3,885 ล้านบาท ทั้ง ๆ ที่รู้ว่า เป็นการตักน้ำพริกละลายแม่น้ำ ฯลฯ

เจ้าหน้าที่รัฐของบ้านเราจำนวนมากสักแต่ทำงานให้พ้น ๆ ไปในแต่ละวันนับตั้งแต่ข้างบนจนมาล่างสุด เราขาดคนจำนวนมากที่ทุ่มเทให้งานอย่างทำให้แน่ใจได้ว่างานที่เรารับผิดชอบนั้นเกิดเป็นผลขึ้นอย่างจริงจัง และขาดระบบของการสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย

ไม่ว่ารถจะติดกันหนักหนาแค่ไหนเพราะแค่รถ 2 คนสะกิดกันจนเฉาหลายน้ำมันมากมาย คน 2 คนนั้นก็แค่ไม่แคร์และไม่สนใจว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับคนอื่นที่ตกลงกันไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ใส่ใจเพราะก็ไอ้แค่รถติดเท่านั้น เวลาจะสูญไปเท่าใดก็เป็นเรื่องของคนอื่น ความรู้สึกว่าต้องเร่งรีบเพราะสังคมเรากำลังสูญเสียจากเหตุการณ์ไร้สาระเช่นนี้หาได้ยาก

การประสานงานในระบบราชการก็ไม่น้อย ฉันทำของฉันทอย่างนี้แหละและเท่านี้แหละที่พอจะประคองฉันทให้ไปได้ ทำไมจะต้องไปประสานงานกับคนอื่นให้ยุ่งยากและอาจทำให้ตนเองเสียอำนาจด้วย สิ่งที่เกิดขึ้นต่อนักนี้ก็ช่างมัน เพราะฉันทำงานของฉันทเสร็จแล้ว

สาเหตุของการขาดอุดมการณ์มาจาก

(1) การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยไม่สนใจและแคร์ว่างานของตนในที่สุดแล้วจะมีผลต่อส่วนรวมอย่างไรที่ตนเองเอาตัวรอดได้ก็ก้าวหน้าในงานแล้ว

(2) การขาดจิตสำนึกว่าเมื่อทำงานแล้วต้องทำให้ดีที่สุด ให้ผลงานคุ้มกับภาษีอากรที่บังคับเก็บจากประชาชน

(3) ระบบความดีความชอบไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของผลงานขั้นที่มีผลต่อส่วนรวม แต่มักเป็นระบบที่หากเป็นพรรคพวกเดียวกันแล้วก็ช่วยเหลือกันอย่างไม่ใยดีกับความไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

(4) คอร์รัปชั่นคืบคลานในสังคมนับตั้งแต่ข้างบนสุดคือนักการเมืองไล่ลงมาจนถึงข้าราชการชั้นผู้น้อย ปีศาจตนนี้ทำให้จริยธรรมผู้คนเสื่อม วัณ วัณ เห็นแต่ธนบัตรลอยอยู่ข้างหน้าจนบดบังจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมและการตั้งใจสร้างผลงานที่ดีที่สุดที่สามารถทำได้ให้ส่วนรวม

ปีศาจจากอเวจีตนนี้ทำลายระบบคุณธรรมและนิติธรรมในระบบราชการอย่างป่นปี้ เพราะเมื่อวัตถุประสงค์ของงานเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ก็ละเลยประโยชน์ที่เกิดต่อส่วนรวม การกระทำทุกอย่างเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเท่านั้น

คำถามก็คือถ้าเราไม่ช่วยกันปราบปีศาจคอร์รัปชั่นตนนี้ ณ บัดนี้ เมื่อไหร่เราจะปราบกัน และถ้าเราไม่ช่วยกันปราบแล้ว ใครจะปราบให้เรา

(5) คุณภาพของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉลี่ยลดต่ำลงเนื่องจากคนมีคุณภาพต่างหันไปทำงานในภาคเอกชนที่มีระบบการทำงานที่สร้างความภูมิใจและสร้างสรรค์คุณค่าให้แก่คนทำงานได้มากกว่า ตลอดทั้งให้ผลตอบแทนสูงกว่าด้วย การเกิดขึ้นของโอกาสและการขยายตัวของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทำให้ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพจำนวนมากไม่ไหลเข้าสู่ระบบราชการ

ถ้าสังคมไทยไม่แก้ไขปัญหาเหล่านี้ในเวลา 10 ปีข้างหน้า สังคมของเราจะอ่อนแอ เพราะขาดภาคีรัฐที่เข้มแข็งซึ่งสืบเนื่องมาจากการขาดอุดมการณ์ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ นอกจากนี้ ความสามารถในการจัดการกับสังคมผู้สูงอายุที่กำลังมาถึงข้างหน้า ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การมีสังคมที่มั่นคงปลอดภัยและน่าอยู่ การจัดการระบบการศึกษา และการเรียนรู้ของชาติ การจัดการเรื่องการค้าต่างประเทศ ฯลฯ จะลดถอยลงไปเป็นอันมากอย่างไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์แวดล้อมที่ต้องการความเข้มแข็งในเรื่องเหล่านี้อย่างมาก

การขาดอุดมการณ์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากเปรียบเสมือนสังคมของเราขาดเครื่องยนต์สำคัญอันจะส่งให้เกิดแรงขับเคลื่อนไปข้างหน้า รถยนต์ที่วิ่งไม่เต็มสูบบนถนนที่ลื่น คดเคี้ยว ลมแรง และเต็มไปด้วยภัยที่ไม่คาดฝันนั้นอยู่ภายใต้อันตรายที่น่าหวาดหวั่นยิ่ง

(2.2) ใหญ่แค่ไหนก็ต้องติดคุกได้

3 เรื่องสำคัญได้เกิดขึ้นในระดับชาตินับตั้งแต่ นายพลระดับสูงของจีน อดีตประธานาธิบดีฝรั่งเศส และอดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญอินโดนีเซียโดนเล่นงานคดีคอร์รัปชั่น ชาวเหล่านี้เตือนใจให้นึกถึงการเอาคนคอร์รัปชั่นมาเข้าคุกในบ้านเรา

นายพล Xu Cai-hou เป็น Vice-Chairman ของ China Central Military Commission ซึ่งเป็นตำแหน่งหนึ่งที่สูงของกองทัพถูกถอดออกจากพรรคคอมมิวนิสต์ และกำลังถูกดำเนินคดีคอร์รัปชั่น Xu เป็นผู้นำทหารยศสูงสุดที่ถูกสอบสวนเรื่องคอร์รัปชั่นนับตั้งแต่ยุคสมัยของ Deng Xiaoping เป็นต้นมา

คดีนี้ฮือฮามากเพราะประธานาธิบดี Xi พูดยืนยันว่าจะปราบคอร์รัปชัน นาย Bo Xilai ผู้นำคนสำคัญคนหนึ่งของพรรคซึ่งอาจได้รับเลือกเป็นสมาชิก Politburo Standing Committee ในสมัยประชุมที่ 18 ในปี 2012 ก็ถูกจับข้อหาคอร์รัปชัน และศาลตัดสินจำคุกตลอดชีวิตไปแล้ว

ข้อหาของนายพล Xu ก็คือรับเงินโดยตรงหรือผ่านญาติเพื่อเลื่อนยศทหาร และรับเงินเพื่อช่วยเหลือธุรกิจ เป็นที่รู้กันดีว่าในกองทัพประชาชนจีนนั้นมีการรับสินบนเพื่อให้ได้เป็นทหาร และเพื่อขายตำแหน่งตั้งแต่ชั้นผู้น้อยขึ้นมา ผู้นำทหารเกรงว่าคอร์รัปชันลักษณะนี้จะบั่นทอนกองทัพ อย่างฉกรรจ์จนนำไปสู่การทำลายประสิทธิภาพ

คดีที่สองคืออดีตประธานาธิบดี Nicolas Sarkozy ของฝรั่งเศสนั้นได้ถูกสอบสวนยาวนานกว่า 15 ชั่วโมงในเรื่องที่ว่าเขาส่งทนายส่วนตัวไปรับข้อมูลจากผู้พิพากษาคนหนึ่งที่กำลังพิจารณาคดีการรับเงินบริจาคมืดกฎหมาย 68 ล้านเหรียญจากประธานาธิบดี Muammar el-Qaddafi ของลิเบียในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อปี 2007 โดยแลกเปลี่ยนกับการเลื่อนตำแหน่งของผู้พิพากษาคนนั้น

คดีนี้มีการแอบดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ของนาย Sarkozy กับทนายของเขา และอดีตรัฐมนตรีสองคนเป็นระยะเวลากว่า 1 ปี จนมีหลักฐานเพียงพอต่อการดำเนินคดี

กรณีที่สามคือการตัดสินคดีของศาลต่อต้านคอร์รัปชันของอินโดนีเซียให้จำคุกอดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญตลอดชีวิตในข้อหาคอร์รัปชันและฟอกเงิน ผู้ต้องหาคือนาย Akil Mochtar ถูกจับได้คาหนังคาเขาขณะรับเงินสินบนเมื่อเดือนตุลาคมปีที่แล้วเพื่อช่วยการเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่น 2 คน

ในการสอบสวนพบว่าเขารับสินบนในเรื่องเลือกตั้งท้องถิ่นรวมไม่น้อยกว่า 10 กรณี นอกจากนี้ยังพบอีกว่าเขามีความผิดในการฟอกเงิน 15.2 ล้านเหรียญในปี 2002 ตอนที่เขาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

ทั้งสามคดีนี้สะท้อนให้เห็นการเอาจริงเอาจังกับคอร์รัปชันอย่างไม่ไว้หน้า ไม่ว่าจะมีความยิ่งใหญ่โตเพียงใดก็ตาม ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และต้องถูกดำเนินคดีอย่างเสมอหน้ากัน

ในประเทศที่ทรงไว้ด้วยหลักนิติธรรมนั้น แม้แต่ประธานาธิบดีก็ติดคุกได้โดยเฉพาะคดีคอร์รัปชันดังที่เกิดขึ้นในเกาหลีใต้ ไต้หวัน และอิสราเอล

อดีตประธานาธิบดีเกาหลีใต้ถึง 2 คนที่ติดคุกเพราะคดีคอร์รัปชัน คือ Chun Doo-hwan และ Roh Tae-woo คนแรกคือ Chun Doo-hwan เป็นประธานาธิบดีต่อจาก Choi Kyu-hah (ผู้ครองอำนาจ 1979-1980 ต่อจาก Park Chung hee) โดยเป็นประธานาธิบดีระหว่าง 1980-1988

ส่วน Roh Tae-woo นั้นเป็นประธานาธิบดีต่อจาก Chun Doo-hwan โดยครองอำนาจระหว่าง 1988-1993 ทั้งสองโดนข้อหาคอร์รัปชันและกบฏ โดยติดคุกอยู่ 2 ปี ก่อนที่ประธานาธิบดีคนต่อมาคือ Kim Young-sam (1993-1998) ปล่อยโทษให้ในปี 1997

ติดคุกไปแล้ว 2 คน ยังไม่พอยังมีคนที่ 3 อีกคือนาย Roh Moo-hyun (2003-2008) ที่ถูกสอบสวนคดีคอร์รัปชันพร้อมกับภรรยาหลังพ้นจากตำแหน่งแล้ว แต่กรรมตามเขาไม่ทัน เพราะในปีต่อมาคือ 2009 เขาก็หนีคดีที่ถูกกล่าวหาว่ารับเงิน 6 ล้านเหรียญจากนักธุรกิจขณะอยู่ในตำแหน่งด้วยการฆ่าตัวตาย โดยโดดลงมาจากหน้าผาหลังบ้านพักของเขาในชนบท โดยทิ้งจดหมายลาตายว่า ไม่ต้องการให้คนอื่นต้องมาทนทุกข์ทรมานกับเขาด้วย

ข้อสังเกตคือก่อนหน้านี้ไม่นานมีนักการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่นที่กำลังถูกสอบสวนเรื่องคอร์รัปชันถึง 4 รายที่ฆ่าตัวตายไป และอีก 1 รายหลังจากที่นาย Roh ตายไปแล้ว ล่าสุดเมื่อกลางปี 2012 ประธานาธิบดี Lee Myung-bak (เป็นประธานาธิบดี 2008-2013) ออกมาขอโทษขอโพยประชาชนเรื่องคดีคอร์รัปชันของพี่ชายและผู้ช่วยหลายคนที่ไม่โดนตัดสินจำคุก เขายอมรับในความไม่รอบคอบในการควบคุมดูแลคนเหล่านี้

สำหรับได้หวั่นนั้นประธานาธิบดี Chen Shui-bian และภรรยายังคงอยู่ในคุกตั้งแต่ปี 2009 เมื่อศาลตัดสินว่ามีความผิดในคดีคอร์รัปชันรับเงินสินบนเกือบ 14 ล้านเหรียญ

สุดท้ายประธานาธิบดีอิสราเอล Moshe Katsav ถูกศาลตัดสินในคดีข่มขืนหญิง 3 คน ขณะเป็นรัฐมนตรีท่องเที่ยวและเป็นประธานาธิบดี มีโทษจำคุก 7 ปี โดยอยู่ในคุกตั้งแต่ปี 2011

ทั้งหมดที่เล่ามานี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าในประเทศอื่น ๆ นั้นคนใหญ่โตเขาติดคุกกันจริง ๆ และหนักด้วยสำหรับความผิดคดีอาญาโดยเฉพาะคดีคอร์รัปชันโดยไม่มีการรอกการลงอาญาไม่มีการพิจารณาที่ยาวนานจนผู้คนลืมนึกและลงโทษเบา ๆ แบบ “เชกเชา” เนื่องจากเป็น “ผู้ใหญ่”

สิ่งที่ทำให้การลงโทษคนทำผิดที่มีตำแหน่งสูงในราชการหรือการเมืองไทยในคดีคอร์รัปชันไม่เกิดขึ้นบ่อย ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะ mental block (กำแพงใจ) ของคนไทยเราว่า “ผู้ใหญ่” ที่เคยทำ “ความดี” มาไม่สมควรถูกลงโทษติดคุก และจุดนี้แหละที่ทำให้ไม่สามารถปราบคอร์รัปชันได้

ทำไม “ผู้ใหญ่” ที่ทำผิดจึงติดคุกไม่ได้? ถ้าเราจะปราบคอร์รัปชันชนิดเฉพาะ “เด็ก” เท่านั้นที่ติดคุกได้ เมื่อไหร่เราจะฆ่าไอ้ปลวกร้ายที่บอนเซาะสังคมของเราได้หมด?

คอร์รัปชันในภาครัฐซึ่งคือการเอาอำนาจที่รัฐมอบให้เอาไปใช้หาประโยชน์เข้าตัวเองจะหมดไปได้ก็ต่อเมื่อผู้คนใคร่ครวญประเมินผลที่คาดว่าจะได้รับจากคอร์รัปชันกับผลเสียที่เขาจะได้รับ ซึ่งได้แก่การถูกยึดทรัพย์สินและติดคุก

ถ้าผลได้ไม่คุ้มผลเสีย ก็จะไม่คิดคอร์รัปชัน ดังนั้นการป้องกันก็คือการทำให้เห็นว่าผลเสียมันสูงจริงและเกิดขึ้นจริงกับทุกคนอย่างเสมอหน้ากัน ด้วยการดำเนินคดีคอร์รัปชันอย่างไม่วิหวั่น

การปราบคอร์รัปชันต้องทำกับทุกโครงการที่เกิดขึ้นในอดีตด้วย ไม่ใช่ลืมนั่นไปและยกโทษให้ ต้องให้ติดคุกกันจริง ๆ ในทุกระดับ และปรับทรัพย์สินเข้าหลวงให้ใกล้เคียงกับที่โกงไปด้วย

ถ้าพวกเราไม่แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันกันจริงจัง ใครชาติไหนจะทำให้เรา และถ้าไม่ทำกันในวันนี้แล้วเมื่อไหร่จะทำ จะรอให้อัปลวกร้ายนี้กินบ้านหมดก่อนหรือไร

(2.3) จิตสำนึกเงินของประชาชน

เมื่อขับรถไปบนถนนในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดหลายแห่งหน เรามักเห็นป้ายใหญ่โต มีรูปนักการเมืองระดับชาติหรือท้องถิ่น นายตำรวจใหญ่ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ๆ และเมื่อเปิดหน้าหนังสือพิมพ์ก็เห็นรูปรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี อยู่เกือบครึ่งหน้าเกือบทุกวันในหน้าซึ่งประชาสัมพันธ์หน่วยงานรัฐต่าง ๆ เรากำลังทำอะไรกันกับทรัพยากรที่เรียกเก็บมาจากประชาชนในสังคมเรา

ป้ายและสื่อหลายลักษณะเหล่านี้ใช้เงินภาษีอากรโดยไม่ต้องสงสัย คำถามง่าย ๆ ก็คือ แล้วมันเรื่องอะไรที่จะเอาทรัพยากรที่เรียกเก็บจากประชาชนมาปั๊มปั๊มาเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่นนี้

ภาษีอากรหรือทรัพยากรที่เรียกเก็บจากประชาชนก็คือสิ่งเดียวกัน ที่ไม่เอาคำว่าเงินไปเกี่ยวข้องด้วยก็เพราะทรัพยากรที่เรียกเก็บจากประชาชนนั้นไม่เป็นเงินไปเสียทั้งหมด ในสมัยโบราณมีการเรียกเก็บเป็นเกลือ เป็นทองคำ เป็นข้าวปลาอาหาร ๆ สมัยใหม่ก็ได้แก่การเกณฑ์ทหาร (บังคับใช้แรงงาน และจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่เขาควรจะได้จากการทำงานในอาชีพของเขาตามปกติ)

การเรียกเก็บเช่นนี้เป็นกำบังโดยกฎหมาย มีโทษถึงติดคุกหากขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง ไม่มีใครอยากเสียภาษีอากรซึ่งปัจจุบันอยู่ในรูปภาษีทางตรง (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ) ซึ่งผู้เสียไม่สามารถผลักภาระภาษีไปยังคนอื่น ๆ ได้) และภาษีทางอ้อม (ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีขาเข้า ค่าธรรมเนียม ฯลฯ) ซึ่งผู้เสียสามารถผลักภาระภาษีไปยังคนอื่นได้)

เงินที่เรียกเก็บจากประชาชนด้วยวิธีการบังคับเช่นนี้ (จ่ายภาษีโดยตรง เช่น ภาษีเงินได้ หรือฝังตัวอยู่ในราคาสินค้าที่ผู้คนทั่วไปซื้อหา เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม) จึงถือว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ถ้าแม้ว่าไม่เรียกเก็บมา ประชาชนเขาก็สามารถเอาเงินส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาของครอบครัว หรือขยายความสามารถในการผลิตของครอบครัว เช่น ซื้อรถไถ ซื้อรถกะบะไว้ขนส่งลงทุนค้าขาย หรือสามารถเอาไปใช้เพื่อการบริโภคหาความสุขได้

เงินภาษีอากรหรือรายได้ของรัฐบาลจึงเป็นเงินของประชาชนที่มาอยู่ในมือของภาครัฐ เพื่อให้ทำงานรับใช้ประชาชน ให้สังคมดำเนินไปได้อย่างดี รัฐบาลตลอดจนข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงพึงเคารพ “เลือดเนื้อ” ของประชาชนที่ถูกตัดแบ่งมาเพื่อบริการประชาชนกลับไปอีกทีหนึ่ง

นักการเมืองที่ปากบอกว่าเคารพเสียงของประชาชนฉันใดก็ต้องเคารพเงินของประชาชนที่มาอยู่ในมือของภาครัฐฉันนั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องเคารพเช่นเดียวกันเพราะทุกบาทของเงินเดือนมาจากเงินของประชาชน (บางคนอาจเถียงว่าบางส่วนของงบประมาณรายจ่ายของรัฐมาจากเงินกู้ยืม ก็ขอตอบว่าในการใช้หนี้ในอนาคตก็นั่นเอาเงินภาษีอากรของประชาชนอีกนั่นแหละมาชดใช้)

นักการเมืองที่ใช้กลไกการเลือกตั้งเป็นสะพานไปสู่การยึดครองเมืองภายใต้การเชิดชูประชาธิปไตยแบบปลอม ๆ ก็คือการผลาญเงินของประชาชนอีกหนทางหนึ่ง เพราะแทนที่จะเอาเงินภาษีอากรมาทำให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของเงินอย่างแท้จริง กลับเอามาสร้างประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผลาญเงินภาษีอากรของประชาชนอย่างสนุกมือใช้จ่ายงบประมาณอย่างสุรุ่ยสุร่าย ขาดจิตสำนึกว่ากำลังเอาเงินของประชาชนมาใช้สมควรถูกประณามโดยสังคม

การเอาเงินของประชาชนมาสร้างป้ายใหญ่โตที่ไร้สาระสำหรับสังคม แต่เกิดประโยชน์ส่วนตัวในการประชาสัมพันธ์ตัวเองเพื่อ “ความดัง” หรือเพื่อเตรียมหาเสียงเลือกตั้งในอนาคต คือการไม่เคารพประชาชนและไม่เคารพประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นเป็นการไร้ความรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย

ในต่างประเทศที่เจริญแล้ว เรามีกฎหมายห้ามการกระทำเช่นนี้ ได้ทราบว่าเป็นในประเทศไทยก็มีผู้เตรียมร่างกฎหมายนี้ไว้แล้วเช่นกันเพราะยิ่งนับวันก็จะยิ่งมีมากยิ่งขึ้น ทั้งในกรุงเทพมหานครและท้องถิ่น

การจ่ายเงินให้สื่อสิ่งพิมพ์ก้อนใหญ่เป็นประจำเพื่อประชาสัมพันธ์งานของหน่วยงานโดยมีรูปนักการเมือง ปลัดกระทรวง อธิบดีปรากฏนอกจากจะเป็นการเอาเงินหลวงมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวแล้ว (คำจำกัดความของคอร์รัปชันอันหนึ่งคือการเอาอำนาจที่สาธารณะมอบให้มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว) ยังเป็นการช่วยทำลายบทบาทที่ดีของสื่ออีกด้วย (ถ้าหนังสือพิมพ์คู้ข้าวหรือลงข่าวไม่ดีที่เกิดขึ้นในองค์กรของฉัน ต่อไปก็จะได้ไม่ได้รับเงินส่วนนี้)

ไม่ว่าจะมองแง่มุมใด การเอาเงินหลวงมาทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์คำขวัญหรือให้พรโดยมีรูปของเจ้าหน้าที่ของรัฐปรากฏอยู่ด้วยไม่เหมาะสมด้วยประการทั้งปวง ถ้าท่านจะใช้เงินส่วนตัวจริง ๆ ติดตั้งในบ้านหรือบนหลังคาบ้านท่านไม่มีใครเขาว่าหรอก

การแสดงความเคารพทรัพยากรซึ่งถูกบังคับเรียกเก็บจากประชาชนโดยนำมาใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์คืนสู่ประชาชนคือการช่วยจรรโลงระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

3. การวิเคราะห์

(3.1) กรอบคิด

(3.1.1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) มีข้อถกเถียงจนมีหลายความหมาย อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลัก 4 ประการ อันได้แก่⁽¹⁾

- (1) รัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย (Accountability to The Law)
- (2) กฎหมายต้องชัดเจน มีการประกาศให้ทราบ มีความแน่นอนและเป็นธรรมคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (3) กระบวนการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงได้ มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
- (4) ความยุติธรรมต้องมาจากองค์กรที่มีความสามารถ มีคุณธรรม อิสระและเป็นกลาง

(3.1.2) ในปี 2014 เลขาธิการสหประชาชาติได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้ดังนี้

“หลักการปกครองที่ทุกคนรวมทั้งรัฐต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ โดยเปิดเผยใช้บังคับโดยเสมอภาค และได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างเป็นอิสระ รวมทั้งสอดคล้องกับสิทธิมาตรฐานและแบบอย่างระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องมีมาตรการที่จะประกันการยึดถือในหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคตามกฎหมาย ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ความเป็นธรรมในการปรับใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ความเป็นธรรมในการปรับใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความแน่นอนของกฎหมาย การหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และกระบวนการพิจารณากระบวนการทางกฎหมายที่โปร่งใส”⁽²⁾

(1) เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร (นธป.) รุ่นที่ 2 หัวข้อ “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย” โดย ศาสตราจารย์ (พิเศษ) อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ

(2) เอกสารดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ (1)

(3.1.3)⁽³⁾ หากจะประเมินว่าประเทศหรือรัฐใดมีหลักนิติธรรมหรือไม่ให้พิจารณาจาก
 สิ่งต่อไปนี้

- (1) มีการจำกัดอำนาจของรัฐบาลหรือไม่ คือในแต่ละประเทศนั้นรัฐต้องอยู่ภายใต้
 บังคับของกฎหมาย และมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่า
 Accountability มีการถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญ และจากองค์กรอิสระ
 เพื่อจำกัดการใช้อำนาจเกินขอบเขตและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย
- (2) Absence of Corruption การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการใช้อำนาจ
 เพื่อประโยชน์ส่วนตน (Public Power of Personal Interest) การปราศจาก
 การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นข้อพิสูจน์ว่าสังคมนั้นยึดหลักนิติธรรม
 จึงกล่าวว่า สังคมใดมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง สังคมนั้นไม่มีหลักนิติธรรม
- (3) Order and Security ประเทศที่มีหลักนิติธรรมประเทศนั้นต้องมีความมั่นคง
 และปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เพราะถือว่าเป็นหน้าที่
 ของรัฐที่จะต้องดูแลให้ความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ
 ประชาชนที่อยู่ภายในประเทศ เพราะฉะนั้นอะไรก็ตามที่กระทบถึง
 ความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินก็กระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน
 ของประชาชนไปในตัวแล้ว
- (4) Fundamental Right หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐนั้นได้รับ
 การรับรองหรือคุ้มครอง ถ้าเป็นการปกครองในระดับ Rule by Law ก็คือ
 การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองก็ไม่ใช่หลักนิติธรรม เพราะ
 ต้องเป็น Rule of Law เพราะฉะนั้น สังคมที่ยึดหลักนิติธรรมจะต้องประกันสิทธิ
 ต่าง ๆ ตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ รวมทั้ง
 สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ปราศจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิที่จะ
 ได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม เสรีภาพในการพูด แสดงความคิดเห็น
 ความเชื่อในการนับถือศาสนา เป็นต้น
- (5) Open Government ในประเทศที่มีหลักนิติธรรม รัฐบาลจะต้องเปิดเผย
 ไม่เฉพาะโปร่งใสแต่ต้องเปิดเผย เปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ หนึ่งก็คือ

⁽³⁾ เอกสารดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ ⁽¹⁾ เช่นกัน

เป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับการเข้าร่วม เข้าถึง และการร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ส่งเสริมให้รัฐมีความรับผิดชอบ การร้องขอข้อมูลจากรัฐถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ประชาชนจะสามารถแสดงออกถึงความเห็นซึ่งเกี่ยวกับส่วนได้เสียของตน และเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐ รัฐบาลที่เปิดเผยมีความหมายมากกว่ารัฐบาลที่โปร่งใส

- (6) Regulatory Enforcement การเคารพและบังคับกฎหมายอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพปราศจากอิทธิพลภายนอกอย่างไม่ชักช้าและเคารพกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายปกครองในประเทศนั้นๆ ต้องดำเนินการตามกฎหมายข้อบังคับโดยเท่าเทียมกัน และอย่างมีประสิทธิภาพ
- (7) Civil and Criminal Justice คือสังคมที่ยึดหลักยุติธรรมนั้นทุกคนในสังคมต้องเข้าถึงความยุติธรรมได้ทั้งหมด และสามารถได้รับการเยียวยาจากสถาบันยุติธรรมในประเทศนั้น และสถาบันยุติธรรมในประเทศนั้นจะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความสามารถ มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง

(3.2) เรื่องอุดมการณ์และเจ้าหน้าที่รัฐ

ข้อเขียนเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่าในสังคมเรามีการขาดอุดมการณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุที่อาจนำไปสู่การขาดนิติธรรมของรัฐนั้น ๆ ได้ กล่าวคือการไร้อุดมการณ์มักนำไปสู่การไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสมและอย่างมีประสิทธิภาพจนนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง และเมื่อมันเกิดขึ้นแล้วสิ่งที่ตามมา ก็คือการเป็นสังคมที่ทุกคนไม่เข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอหน้ากัน

ยิ่งไปกว่านั้นคอร์รัปชันอาจนำไปสู่การไม่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย

หากองค์กรไร้ความสามารถเพราะสมาชิกขององค์กรขาดอุดมการณ์และความรับผิดชอบในการทำงาน ความยุติธรรมก็เกิดขึ้นไม่ได้และความไร้นิติธรรมก็จะเป็นเสมือนเงาตามตัว

(3.3) เรื่องใหญ่แค่ไหนก็ต้องติดคุกได้

การมีกำแพงใจ (mental block) ของคนไทยที่ว่า “ผู้ใหญ่” รับใช้บ้านเมืองมาติดคุกไม่ได้เกือบทุกกรณีจะมีการพิจารณาคดีที่ยาวนานจนประชาชนลืมนหรือลดความเข้มข้นในความปรารถนาที่จะนำมาลงโทษถึงแม้ว่าจะเห็นความผิดและมีหลักฐานอย่างชัดเจนก็ตามที

ถ้า ‘กำแพงใจ’ นี้ถูกทำลายลง ใครทุกคนในสังคมของเราก็สามารถติดคุกันได้หากคอร์รัปชันจริง ความเป็นนิติธรรมของสังคมเราก็จะสูงขึ้น กล่าวคือรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย (Accountability of the Law) และแนวโน้มสู่สังคมที่มีคอร์รัปชันดาดินก็จะถูกเปลี่ยนแปลงไป

(3.4) จิตสำนึกเงินของประชาชน

การใช้เงินภาษีของประชาชนเพื่อประโยชน์ส่วนตนถือได้ว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง ลักษณะหนึ่งซึ่งทำให้สังคมไทยห่างไกลความเป็นนิติธรรมยิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากลักษณะอื่นๆ ซึ่งไม่เอื้อต่อการเป็นสังคมนิติธรรมแล้ว

การใช้เงินที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมเช่นนี้เป็นที่เข้าใจว่าผู้กระทำการก็ทราบดี หากแต่พยายามอ้างการตีความไปในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม อย่างไรก็ตามบุคคลเหล่านี้ไม่ยินดีจะให้มีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึง เนื่องจากอาจถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นและทราบถึงการใช้งบประมาณในลักษณะที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น “Open Government” ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของนิติธรรม ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้การปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรประชาสัมพันธน์ตนเองอย่างขาดการถ่วงดุลตรวจสอบ ก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งของการขาดนิติธรรมอีกด้วย